



LUCAS MOURA MAXIMO

**OS DESAFIOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DENTRO DE UM MUNDO
URBANO: É POSSÍVEL FALAR DE DÉFICIT DE REPRESENTAÇÃO DAS
CIDADES NA CONFERÊNCIA HABITAT III?**

João Pessoa

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LUCAS MOURA MAXIMO

**OS DESAFIOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DENTRO DE UM MUNDO
URBANO: É POSSÍVEL FALAR DE DÉFICIT DE REPRESENTAÇÃO DAS
CIDADES NA CONFERÊNCIA HABITAT III?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para a conclusão do
Curso de Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Federal da
Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes

João Pessoa

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M464o Maximo, Lucas Moura.

Os desafios das Relações Internacionais dentro de um mundo urbano: é possível falar de déficit de representação das cidades na Conferência Habitat III? / Lucas Moura Maximo. – João Pessoa, 2017.
88f.: il.

Orientador(a): Prof^a Dr.^a Aline Contti Castro.
Trabalho de Conclusão de Curso (Relações Internacionais) –
UFPB/CCSA.

1. Déficit Democrático. 2. Representação Política. 3. Governança Global.
4. Democracia Global. 5. Habitat III. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:327(043.2)

Gerada pelo Catalogar - Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica do
CCSA/UFPB, com os dados fornecidos pelo autor(a)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 10,0, o Trabalho de
Conclusão de Curso

*"Os desafios das Relações Internacionais dentro de um mundo urbano: é possível falar
de déficit de representação das cidades na Conferência Habitat III?"*

Elaborado por

Lucas Moura Máximo

Como requisito parcial para a obtenção do grau de

Bacharel em Relações Internacionais.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Henrique Zelerino de Menezes - UFPB

Profa. Dra. Aline Contti Castro - UFPB

Profa. Dra. Lílania Ramalho Fróio - UFPB

João Pessoa, 27 de novembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

Nesse momento de finalização de um ciclo, minha gratidão a todos aqueles que, de diferentes formas, caminharam ao meu lado ao longo dessa jornada. Saibam que a conclusão desta graduação contou enormemente com o apoio de vocês!

Agradeço aos meus pais, Adson e Tania, e à minha irmã, Gabriela, pelo apoio prestado desde sempre. Obrigado pelos incentivos, conselhos e por não medirem esforços para que eu vá cada vez mais longe. A Daniela, pelo companheirismo e pelos ótimos momentos que estamos compartilhando nesses últimos anos. Sem você, essa trajetória não seria tão maravilhosa como de fato foi.

Meus profundos agradecimentos ao orientador desta monografia, professor Henrique Menezes, que me acompanha desde a Iniciação Científica. Obrigado pela disponibilidade, paciência e, acima de tudo, pelas boas conversas durante esse período. Também não poderia deixar de agradecer às professoras Liliana Fróio e Aline Castro, que se mostraram solícitas em participar da banca contribuindo com o aprimoramento deste trabalho.

À professora Xaman Minillo pelas ótimas aulas e pela dedicação no Observatório do Desenvolvimento Sustentável, meu muito obrigado. Sou muito grato também à Inalda Béder pelo empenho em sempre ajudar, seja em meus projetos pessoais, seja nas atividades do Observatório.

A todos meus amigos que contribuem com a ONG Engajamundo e com o Projeto de Extensão, especialmente aqueles que estão desde o início da caminhada, minha profunda gratidão por terem tornado a jornada de um estudante de Relações Internacionais muito mais significativa. Ter trabalhado com vocês durante esses anos me trouxe ensinamentos que extrapolam os muros da universidade.

“A map of the world that
does not include utopia is
not even worth glancing
at”.

Oscar Wilde

RESUMO

A urbanização é tida como um processo inexorável e irreversível. Acompanhando as tendências de concentração da população mundial nos espaços urbanos e o crescente protagonismo internacional das cidades, as recém-adotadas agendas globais de desenvolvimento têm reconhecido as cidades como os locais onde a luta pelo desenvolvimento sustentável será ganha ou perdida. Com isso, é possível notar um processo de normatização internacional das atividades vinculadas às cidades. No entanto, em que pese o fato das normas internacionais previstas nesses acordos incidirem fortemente sobre os governos locais, a capacidade decisória sobre questões de política internacional continua centrada nos Estados Nacionais. Considerando esses elementos, esta monografia parte do debate sobre déficit democrático, próprio da teoria política contemporânea, para analisar uma possível lacuna de representação das cidades na política internacional tendo como referência a inserção dos governos locais das cidades na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). O elemento inovador presente neste trabalho é o esforço de abordar o déficit democrático não através do status da participação dos indivíduos nas decisões políticas como é tradicionalmente pautado, mas sim através de um nexo territorial que tenha como referência a representação e participação das cidades nas decisões de política internacional.

Palavras-chave: déficit democrático; representação política; governança global; democracia global; Habitat III.

ABSTRACT

The urbanization phenomenon is referred as a relentless and irreversible process. Following the demographic trends of world's population concentration in urban spaces and the rising prominence of cities in international relations, the recently agreed global development agendas have acknowledged cities as the fundamental *loci* where the struggle for sustainable development will be won or lost. Due to this recognition, the adoption of international norms that focus on city-related activities has been considerable. Nonetheless, despite this noteworthy process of drawing international norms that focus on local governments, nation-states remain the key actors deciding international affairs. Taking these elements into account, this thesis draws upon the democratic deficit debate, acquainted with the contemporary political theory, to analyze a possible representation gap of cities in international politics considering local governments' representation and participation in the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). The innovative element of this research consists in the effort to address the democratic deficit issue not through the traditional approach that refers to individuals' participation on political decisions, but through a territorial guide that looks into cities' representation and participation in international policy-making.

Keywords: democratic deficit; political representation; global governance; global democracy; Habitat III.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Documentos oficiais que alimentaram a construção da NAU	55
Figura 2 – Estrutura institucional da GAP	59
Figura 3 - Membros da GTF.....	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Interseção entre as metas dos ODS e a importância de governos locais na implementação de políticas públicas convergentes a elas	32
Tabela 2 – Análise da preparação dos países para a Habitat III segundo critérios sugeridos pela ONU-Habitat.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGLU – Rede Cidades e Governos Locais Unidos

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

GTF – Global Taskforce of Local and Regional Governments

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

NAU – Nova Agenda Urbana

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONG – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

ONU-Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

UNACLA – United Nations Advisory Committee of Local Authorities

UNCHS – Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

UNDESA – United Nations Department for Economic and Social Affairs

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 – Qual o “lugar” das cidades nas Relações Internacionais? Breves apontamentos sobre as interações locais no global.....	17
1.1 Introdução: o contexto global em transformação que favorece a atuação internacional das cidades	17
1.2 A ascensão do urbano na política internacional	21
1.2.1 Considerações acerca do reconhecimento das cidades enquanto atores relevantes para se pensar os problemas e soluções globais	23
1.2.2 Uma análise sobre as questões urbanas nos espaços e compromissos multilaterais: a agenda de assentamentos humanos na ONU	26
1.2.3 Cidades como <i>loci</i> dos problemas globais e agentes na formulação de suas soluções: a Agenda 2030 e a normatização das atividades vinculadas às cidades	29
1.3 Conclusão	33
CAPÍTULO 2 – Existe déficit democrático na política internacional? O <i>nexo indivíduo-estrutura</i> e os desafios de se pensar a lacuna de representação sob o <i>nexo territorial</i>	35
2.1 Introdução: considerações sobre o déficit de representação nos sistemas democráticos	35
2.1.1 O instituto da representação política: quando é possível falar de déficit democrático nos sistemas representativos?	36
2.1.2 Mecanismos institucionais para suprir a lacuna de representação dos indivíduos na política	39
2.2 A (falta de) legitimidade democrática das decisões nas estruturas globais: diagnosticando o déficit democrático na política internacional.....	44
2.3 Conclusão	48
CAPÍTULO 3 – Um espaço na “mesa global”: reflexões sobre a representação e participação das cidades na política internacional	50
3.1 Introdução: reflexões sobre a discussão do déficit democrático na política internacional aplicada às cidades.....	50
3.2 A preparação para a Habitat III e a abertura para participação de governos locais durante o processo da Conferência.....	54
3.2.1 A General Assembly of Partners (GAP).....	58
3.2.2 Informal Hearings.....	60
3.2.3 The Second World Assembly of Local and Regional Governments	62
3.3 Conclusão	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
ANEXOS	74
REFERÊNCIAS	75

INTRODUÇÃO

Vivemos em um mundo urbano. À medida que mais da metade da população mundial se concentra no meio urbano e projeções futuras apontam para que dois terços da humanidade passem a habitar nesses espaços até a metade deste século, as cidades se afirmam como os locais onde os desafios globais se expressam de forma concreta e mais pungente. A rapidez dos processos de urbanização, não planejados em sua maioria, engendra desafios pela garantia de serviços e demandas básicas das populações e, acima de tudo, evidencia a urgência na formulação de respostas conjuntas para os problemas urbanos mais sensíveis.

Em paralelo a esse processo, a inserção global das cidades tem sido cada vez mais notabilizada e observada de perto pelos analistas da política internacional. Muito embora a integração das cidades nas relações internacionais não se configure como fenômeno necessariamente inovador, é recente o entendimento desse posicionamento internacional das cidades enquanto um fenômeno em si, algo que se manifesta pelas atividades paradiplomáticas de governos subnacionais e pela capacidade de algumas cidades globais articularem a economia mundial, por exemplo. Ou seja, as cidades se apresentam na política internacional por meio de dois macro-caminhos: de um lado, são os espaços onde se dão os conflitos para a realização dos direitos individuais e o desenvolvimento humano, consagrados internacionalmente; e, por outro, vêm se constituindo, cada dia mais, como atores considerados e ativos internacionalmente. É no rastro desses processos que o interesse em discutir o poder das localidades em participar das (e moldar as) transformações globais vem amadurecendo dentro das disciplinas de Relações Internacionais, Ciência Política, Geografia Política e Estudos Urbanos.

As cidades não só têm conquistado protagonismo nas relações internacionais como efetivamente têm ganhado holofotes em debates multilaterais, tradicionalmente ocupados pelos representantes dos Estados nacionais. As questões urbanas, nesse sentido, têm figurado nos espaços internacionais de deliberação política, o que mostra o quanto o tratamento internacional da temática dos assentamentos humanos é indispensável se estamos dispostos a conceber um futuro sustentável. Tal debate ganha contornos concretos quando se olha para algumas das agendas globais de desenvolvimento sustentável recém-adotadas: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Acordo de Paris e a Nova Agenda Urbana (NAU) têm como denominador comum a visão de que a luta pelo desenvolvimento sustentável será ganha ou perdida nas cidades; com isso, boa parte das

normas internacionais previstas nesses acordos qualificam responsabilidades aos governos locais por entender que as cidades são os locais mais privilegiados de implementação de compromissos globais.

Esse processo, denominado ao longo do trabalho de **normatização internacional de atividades vinculadas às cidades**, carrega consigo um debate promissor sob a ótica da legitimidade democrática das decisões políticas tomadas em nível internacional. Ora, o fato de os Estados Nacionais estarem conformando normas internacionais que incidem sobre as cidades não pode passar despercebido aos olhares dos analistas, sobretudo quando há a disposição de refletir sobre a representação desses atores nas decisões tomadas nos âmbitos mais elevados do *decision-making*. Se é verdade que cada vez mais as cidades são reconhecidas como **espaços** e **atores** importantes para a dinâmica das relações internacionais, e se também é fato que um conjunto de normas internacionais está colocando as cidades no centro do sucesso (ou fracasso) das **políticas de desenvolvimento sustentável** que emergem à luz dessas agendas globais, faz o maior sentido questionar em que medida esses atores são bem representados nos processos de conformação dessas normas internacionais.

É nesse ponto que as considerações do trabalho irão recair sobre um debate próprio da teoria democrática contemporânea, que é a reflexão em torno da existência de um déficit de representação nas sociedades democráticas e, por associação, na política internacional. Aqui, o objetivo não é contestar a primazia dos Estados Nacionais enquanto atores normativos fundamentais e, com isso, propor um novo paradigma de relacionamento global que coloque outros atores em condições de determinar as normas globais. O esforço que alguns autores empreendem nesse sentido é reconhecido, entretanto o interesse do trabalho é muito mais examinar se as cidades são sub-representadas nas decisões de política internacional que incidem sobre elas e, a partir daí, pensar nos caminhos para que a representação das cidades se dê de forma mais adequada dentro do sistema internacional diante do fato de que elas são incapazes de deliberar as questões da política internacional.

Para abordar essa questão, o seguinte problema de pesquisa servirá de bússola: **a falta de capacidade normativa das cidades na política internacional implica numa situação de sub-representação desses atores?** Os desafios para abordá-lo são diversos, a começar pela falta de estudos prévios que investiguem o déficit de representação privilegiando esse nexo territorial. Como será visto adiante, toda a discussão presente na literatura que problematiza a representação política na governança internacional se dá na

relação que os indivíduos (enquanto representados) estabelecem com a estrutura política ocupada pelos seus representantes; desse modo, a “tradução” de parâmetros teórico-conceituais de um nível de análise para outro pode parecer confusa a um primeiro momento.

A fim de tornar essa empreitada acadêmica mais palatável para os leitores, a seguinte estrutura foi estabelecida: o **primeiro capítulo** se ocupará de um debate em parte já adiantado nesta seção, buscando amarrar as circunstâncias históricas, os processos e fenômenos que permitem conceber as cidades como importantes atores para a política internacional e as questões urbanas como importantes temas da agenda internacional. Ao final dele, será evidenciado como as recentes normas internacionais de desenvolvimento sustentável incidem fortemente sobre as cidades; o **segundo capítulo** é onde reside o debate teórico substantivo sobre o déficit democrático. Nesse momento, alguns argumentos centrais da teoria democrática contemporânea serão abordados, mostrando como a preocupação sobre a lacuna de representação dos indivíduos na política doméstica foi apropriada por alguns autores interessados em debater essa questão na política internacional. Além disso, será revelado como a *participação política* tem sido concebida como meio de fortalecimento do instituto de representação, assentando os pilares para traduzir os parâmetros teórico-conceituais baseados no *nexo indivíduo-estrutura* e, enfim, pensar a relação entre os governos locais e estruturas internacionais através de um *nexo territorial*; por fim, o **terceiro capítulo** se ocupa das analogias formuladas para responder ao problema de pesquisa. Com isso, a discussão sobre sub-representação política dos indivíduos – e sobre as formas de contornar essas lacunas de representação – serão balizadas para que se reflita sobre um possível déficit de representação das cidades na política internacional.

As conclusões estarão lastreadas no caso da inserção dos governos locais das cidades na Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), pois trata-se de um dos poucos ambientes da política internacional em que as nações deliberam exclusivamente (ou quase exclusivamente) sobre temas que dizem respeito ao nível local. A expectativa é de que a análise em torno da representação e participação das cidades na Habitat III seja útil para testar a seguinte hipótese: **a despeito das cidades serem cada vez mais demandadas e reconhecidas nas relações internacionais, não há uma participação efetiva desses atores na política internacional.**

Em tempos em que a crise de representação política vem sendo observada com cada vez mais atenção por parte das teorias democráticas, é importante expandir esse debate para outros horizontes e foi esse elemento que motivou a realização dessa monografia. Temos consciência das limitações dos encaminhamentos aqui apresentados – o que em parte é natural de um esforço teórico inicial que não pôde arcar com todas as dimensões conceituais úteis a um debate nesse sentido. O debate da Geografia sobre localidade e territorialidade, apenas para citar um campo a ser mais bem explorado, poderia ser bastante útil para nossa análise. Ainda assim, espera-se que a discussão aqui encampada sirva de base para pesquisas que aprofundem o que é debatido neste trabalho, ou que ao menos utilizem esses novos elementos colocados em pauta como inspiração para outras abordagens.

CAPÍTULO 1 – Qual o “lugar” das cidades nas Relações Internacionais?

Breves apontamentos sobre as interações locais no global

1.1 Introdução: o contexto global em transformação que favorece a atuação internacional das cidades

Por ser espaço de ocorrência de fenômenos essencialmente complexos e por circunscrever atores em constante transformação, o cenário internacional apresenta natureza altamente dinâmica. O campo das Relações Internacionais, na qualidade de ciência autônoma, com efeito, possui diversas possibilidades de pesquisa e tem como marca característica a valorização da multidisciplinariedade. Do surgimento das Relações Internacionais como área distinta de estudo no pós-Primeira Guerra Mundial (1914-1918) até os dias atuais, as agendas de pesquisa acompanharam tal dinamismo e passaram por um processo marcante de expansão, fazendo com que um grande espectro de temas e atores se firmasse como objeto da atenção dos analistas internacionais.

O interesse exclusivo em temas de *high politics* em detrimento daqueles tidos como de *low politics*¹, característica latente dos estudos iniciais da disciplina, foi superado à medida que se experencia de forma significativa a ascensão de novas questões no radar de interesse do campo das Relações Internacionais. Nesse processo, o fim da Guerra Fria (1991), mesmo que não tido como condicionante da política internacional como algumas análises sugerem, foi fundamental para que se observasse uma maior permeabilidade de questões antes menosprezadas no meio acadêmico internacionalista – como é o caso dos temas de meio ambiente, migrações, direitos humanos, investimento, desenvolvimento humano e social e tráfico de drogas, para citar apenas alguns – e para que se pudesse observar a problematização mais incisiva de temas já consagrados (HERZ, 1997).

É no clima de fim da bipolaridade que a agenda internacional ganha notória variedade e complexidade, embora seja necessária a ressalva de que boa parte das questões que integravam essa “nova agenda” já existia sem, no entanto, receber tamanha importância². De forma paralela e reforçando esse movimento, é também a partir da erosão

¹ *High politics* é um termo utilizado no campo das Relações Internacionais para caracterizar aqueles temas que, por constituírem as questões definidoras do jogo de poder entre as nações, são considerados de maior importância na política internacional. O termo geralmente denota as questões de segurança internacional e interesses estratégicos e se coloca como oposição à *low politics* que corresponderia, nos anos iniciais da disciplina, ao conjunto de objetos de menor atenção na agenda internacional.

² Sobre esse aspecto, Eiiti Sato (2000) afirma: “O fim da Guerra Fria teve um papel importante na mudança da agenda internacional. A mudança não apareceu de modo tão evidente na composição dessa agenda, mas

do conflito entre os blocos socialista e capitalista que outros atores passam a se fazer mais presentes no cenário internacional – ou pelo menos passam a ser tidos como atores relevantes pelas teorias do *mainstream* de Relações Internacionais³.

Portanto, é no seio das mudanças estruturais que emergem com o fim da Guerra Fria e dos fenômenos que afloraram nesse momento histórico (não só a globalização⁴, mas também a integração regional e a interdependência global entre os atores, por exemplo) que o nível local parece ganhar cada vez mais potencial para alterar e ser alterado pelos acontecimentos no nível internacional. A partir desse momento, surgem extensos debates na área da Geografia sobre a importância e a natureza da interação da dimensão local na globalização (TATSCH, 2013) e cada vez mais autores aderem à ideia de “glocalização” [conceito lançado por Roland Robertson (1995)] para exprimir a ideia de que a globalização “[...] *has involved and increasingly involves the creation and incorporation of locality, processes which themselves largely shape*” (ROBERTSON, 1995, p. 40).

A discussão dessas questões encontrou grande ressonância nas Relações Internacionais. Para alguns autores preocupados com o impacto das transformações globais nas localidades, fatores como a intensificação dos fluxos transnacionais, o desenvolvimento de novas tecnologias que permitem maior mobilidade de informações, bens e pessoas e, sobretudo, o aumento do interesse por parte de outros atores em questões de relações internacionais passam a ser identificados como elementos que contribuem para um processo de “dissolução da política internacional” (HANRIEDER, 1978). Nessas condições, haveria grande propensão para a projeção internacional de conflitos políticos domésticos e, da mesma forma, enorme suscetibilidade dos conflitos políticos internacionais receberem projeção doméstica. Alguns autores chegam a propor, tamanha

sim no grau de importância atribuída às diversas questões [...]. O fim da Guerra Fria [...] fez com que as preocupações e as abordagens de questões como [direitos humanos, meio ambiente e desregulação de mercados financeiros, que haviam sido inclusive objeto de conferências internacionais ao longo da segunda metade do século XX,] deixassem de ser matizadas ou mesmo distorcidas pela disputa Leste-Oeste” (SATO, 2000, p. 142).

³ Mais uma vez, o debate aqui não é sobre tratar o fim da Guerra Fria como panaceia para nossa argumentação. Basta observar que a abordagem da Interdependência Complexa de Keohane e Nye (1977), estudo seminal sobre a crescente importância de atores não-estatais no sistema internacional, foi lançada ainda na década de 1970 e, portanto, mais de uma década antes do fim da bipolaridade.

⁴ Por ser fonte de extensos debates sobre o que constitui tal fenômeno, enfatiza-se que a visão expressa sobre globalização nesse trabalho a reconhece como “*a process (or set of processes) which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions – assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and impact – generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction and the exercise of power*” (HELD et al., 1999).

significância das mudanças estruturais desse período, que as soberanias dos Estados estavam sendo “perfuradas” conforme as fronteiras se revelariam incapazes de manter as unidades subnacionais sob proteção incondicional a choques externos (DUCHACEK, 1990).

Nesse contexto, as cidades são crescentemente vistas como entidades capazes de se colocarem como atores ativos em meio às transformações globais e, por consequência, como atores capazes de desenvolver conexões internacionais sólidas. O interesse em debater o poder das localidades em participar das (e moldar as) transformações globais amadurece e é na esteira desse entusiasmo que a existência de cidades globais⁵ passa a ser notada na qualidade de aglomerados urbanos que não se limitam aos sistemas nacionais urbanos e se mostram conectados ao mundo, exibindo potencial de participação na governança global: “[Saskia Sassen] defines global cities as command and control centers in the organization of the world economy, key locations and marketplaces for the leading industries of the current period, that is, finance and specialized services for firms” (SASSEN, 2006 *apud* AMEN et al., 2011, p. 24).

Sob o aspecto da política internacional, embora seja importante reconhecer que a inserção das cidades no meio internacional não constitui fato necessariamente inovador – afinal, são inúmeras as experiências históricas de integração entre cidades, inclusive quando sequer o Estado Moderno havia sido concebido como no caso da articulação entre as diversas cidades-Estado da Grécia Antiga –, é em meio às transformações na natureza das relações internacionais contemporâneas que esse processo passa a se constituir como um fenômeno e que a partir daí é dado o pontapé inicial para o estudo mais sistemático sobre o tema. Foi precisamente no fim dos anos 1970, com forte base nas discussões sobre processos de “distribuição territorial do poder” (PADDISON, 1983), que se passou a problematizar o fato de alguns governos locais se utilizarem da estrutura do Estado Nacional para atuar internacionalmente de forma autônoma (RODRIGUES, 2004). A inserção internacional das unidades políticas subnacionais e seu envolvimento em questões

⁵ A existência de cidades globais, embora mencionada anteriormente por outros autores, foi conceituada pela primeira vez por Peter Hall em 1966 ainda sob o epíteto de “cidades mundiais” (HALL, 1966) para caracterizar os centros do poder político doméstico e internacional, do comércio nacional e internacional, do setor financeiro, da atividade profissional avançada e da cultura. A utilização do termo Cidade Global em si se dá pela primeira vez no começo dos anos 1990 com o trabalho de Saskia Sassen (1991 *apud* SOUSA, 2008). Conforme explicam Paiva e Scotelaro (2010), “as cidades globais possuem a capacidade de articular a economia global, conectando as redes de informação, centros produtivos e de consumo de serviços avançados. São os chamados ‘nós’ da economia global, centros de poder do novo processo espacial” (PAIVA; SCOTELARO, 2010, p. 103).

de política externa, fenômeno correntemente denominado paradiplomacia, passa a ganhar maior atenção nas agendas de pesquisa de Relações Internacionais.

A paradiplomacia vem se afirmando cada vez mais como uma marca das relações internacionais contemporâneas diante da necessidade de governos locais (subnacionais) procurarem recursos, parcerias e financiamento externos para satisfazer interesses locais. A definição de paradiplomacia mais utilizada pelos acadêmicos brasileiros que estudam esse fenômeno é a de Cornago Prieto, segundo o qual a paradiplomacia denota o envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais “[...] por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando resultados socioeconômicos ou políticos” (PRIETO, 2004 *apud* PRADO, 2011, p. 3).

Em torno desse debate específico, a noção de “localização da política externa” expressa por Hocking (1993) capta muito bem os motivos que embasam a *rationale* por trás da crescente atuação internacional das cidades. Segundo o autor, a existência de diversos grupos de interesse dispostos a utilizar o espaço de concertação política local para atingir objetivos no nível internacional (e vice-versa) e o fato das políticas públicas serem conduzidas em ambientes extremamente dinâmicos são fatores que colocam os formuladores de política externa em necessidade “[...] de operar cada vez mais em um ambiente político multinível, integrando as arenas local, nacional e internacional” (HOCKING, 1993 *apud* PERPÉTUO, 2016, p. 8), uma vez que o alcance de metas em um nível de atividade política passa a requerer a habilidade simultânea de operar também em outros. Nesse sentido, a internacionalização das cidades e a globalização (em suas diversas facetas econômicas, sociais e políticas) passam a ser encaradas como dois processos que se reforçam mutuamente. Assim, não só o *interno* e o *externo* passam a coexistir e a se confundir, como também há o entendimento de que o aprofundamento da globalização passa a afetar as localidades na medida em que as cidades se tornam mais vulneráveis a problemas que antes eram barrados pelas fronteiras nacionais.

Como podemos perceber, todas essas transformações contribuíram para “[...] a difusão do poder e da governança para além dos governos centrais [...]” (BANZATTO, 2016). Seja pela redistribuição de forças no cenário internacional decorrente do fim da Guerra Fria, pelas mudanças a reboque do aprofundamento da globalização ou mesmo pela combinação dos dois fenômenos, o fato é que as cidades são cada vez mais reconhecidas como importantes entidades no amoldamento das relações internacionais. Independente do

campo científico ou da matriz teórica selecionada, ter em mente o ambiente em que se processam tais mudanças estruturais constitui condição *sine qua non* para compreender as implicações para as relações internacionais que decorrem do papel global crescentemente reivindicado pelas cidades.

Para o interesse específico desse estudo, tal conjunto de mudanças coloca em evidência como as cidades se afirmam enquanto atores nas relações internacionais, mesmo que incapazes de determinar as normas internacionais. Questionar o lugar ocupado pelas cidades na política internacional e os movimentos que as credenciam como atores relevantes para se abordar os problemas e soluções globais constituem um primeiro passo fundamental para essa pretensão mais ampla e será objeto da seção seguinte.

1.2 A ascensão do urbano na política internacional

Os parágrafos anteriores apontaram alguns dos fatores que têm contribuído, nas últimas décadas, para um protagonismo sem precedentes das cidades no espaço internacional. Seja através do proativismo de um pequeno município do interior do Brasil, que decide se lançar ao meio externo de forma independente com o propósito de captar recursos para a implementação de um projeto local, seja pelo potencial de algumas cidades globais em articular diversos setores da economia mundial, é inegável que os governos locais (notadamente aqueles que representam cidades) vêm expressando um interesse crescente em se inserir nas relações internacionais e, concretamente, vêm desenvolvendo conexões internacionais importantes.

Esse crescente protagonismo de cidades (e governos locais como um todo) nas relações internacionais, debatido em grande medida na seção anterior, possui outras facetas igualmente significativas que, embora ainda não mencionadas, são fundamentais para a pretensão almejada com esse trabalho. A primeira delas se refere à maior preocupação e senso de urgência colocados sobre as questões urbanas através dos canais multilaterais, que passaram a abordar o tema e pensar em compromissos a serem adotados pelos Estados Nacionais para mitigar problemas típicos das cidades. De forma paralela e complementar a esse processo, há também um crescente reconhecimento das cidades enquanto atores importantes para discutir os problemas globais mais urgentes e formular as soluções para eles, sobretudo no que se refere aos temas de desenvolvimento sustentável.

A presente seção objetiva tocar nesses dois aspectos, com especial atenção para a discussão sobre as questões urbanas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU)

e para o movimento, observado na política internacional, de crescente normatização das atividades vinculadas às cidades, algo que pode ser notado a partir da análise dos acordos de desenvolvimento sustentável recém-adotados no âmbito multilateral (para efeitos deste estudo, nomeadamente as Resoluções que estabelecem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana).

Para atender ao objetivo a que esta seção se propõe, toma-se como ponto de partida o reconhecimento de que há uma necessidade urgente, por parte do campo das Relações Internacionais, de suprir a lacuna de estudos sobre questões urbanas, majoritariamente estudadas na Geografia e no Urbanismo (HERRSCHEL; NEWMAN, 2017). Embora tal necessidade seja negligenciada por alguns, dispõe-se do argumento de que a melhoria das condições de vida nas cidades, para além de questão técnica é também política (CASTELLS; BORJA, 1996); acima de tudo, envolve o reconhecimento de que “[a]s decisões acerca das políticas que incidem sobre o ambiente urbano são tomadas para além do âmbito local e envolvem as instâncias políticas nacionais e internacionais” (MAUAD, 2011, p. 49) e de que as questões urbanas abarcam esferas de poder que necessariamente são apenas nacionais ou locais.

Longe de afirmar a obsolescência do Estado Nacional na política internacional contemporânea e sua imediata substituição por um novo paradigma de relacionamento político global que coloque as cidades em condições de determinar as normas globais, como algumas análises sugerem (BARBER, 2013; CURTIS, 2016), a discussão aqui se dá muito mais nos termos de que o papel político das cidades na arena internacional de forma alguma pode ser subestimado. Colocado de forma sucinta, pressupõe-se, portanto, que pelo simples fato das cidades serem capazes de influenciar e serem influenciadas pela esfera internacional, elas devem ser entendidas como atores das relações internacionais⁶. O

⁶ Complementando esse entendimento, Sofia Santos (2017) entende que é possível afirmar a centralidade das cidades nas relações internacionais contemporâneas em cinco principais argumentos. Primeiramente, há de se reconhecer que “a maior parte das relações internacionais no mundo integram na sua maioria relações entre cidades cruzando diferentes áreas temáticas e operacionais do sistema internacional” (SANTOS, 2017, p. 21); em segundo lugar, percebe-se que cada vez mais se incorporaram diversos elementos das *high politics* nas políticas urbanas (LJUNGKVIST, 2014 apud SANTOS, 2017); em terceiro lugar, há a tendência de que o local se projete para o exterior do Estado, tornando a separação entre o que é puramente municipal, nacional ou internacional bastante complicada (ESLAVA, 2014 apud SANTOS, 2017); o quarto ponto, por sua vez, se volta para o âmago do argumento sobre a necessidade de reconhecer as cidades como atores das Relações Internacionais ao chamar atenção para o fato de que o sistema internacional se define por dinâmicas lançadas por outros atores que não necessariamente o Estado-Nação; por fim, em quinto lugar, diversos autores percebem que a urbanização acelerada tem possibilitado que as cidades se coloquem como pontos estratégicos dentro do processo de globalização como um todo e como atores capazes de atuação internacional autônoma via paradiplomacia, por exemplo (SANTOS, 2017).

entendimento aqui disposto é de que as cidades (e as unidades subnacionais de uma forma mais ampla) se colocam na política internacional como atores mistos⁷, isto é, contam com uma maior autonomia de ação em relação aos Estados Nacionais, por não pautarem suas atividades externas com base no princípio da soberania, mas, ao mesmo tempo, não estão isentas de assegurar sua soberania, pois são entes constituintes do Estado em última instância (BANZATTO, 2016).

1.2.1 Considerações acerca do reconhecimento das cidades enquanto atores relevantes para se pensar os problemas e soluções globais

A urbanização é tida como um processo inexorável e irreversível. Segundo o *World Urbanization Prospects*, relatório elaborado em 2014 pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), 54% da população mundial atualmente vive em cidades. Isso corresponde a aproximadamente quatro bilhões de pessoas, em contraposição aos 746 milhões de indivíduos que habitavam espaços urbanos no ano de 1950 (à época, 30% da população mundial) (UNDESA, 2014).

Pontos focais de poder econômico e inovação e importantes centros sociais e culturais, as cidades, quando bem gerenciadas, oferecem oportunidades para mudanças positivas em larga-escala. Por concentrar contingentes populacionais significativos em territórios relativamente restritos se comparados ao meio rural, os espaços urbanos são capazes de oferecer expansão de acesso a serviços de uma forma economicamente mais eficiente; basta observar que, mesmo ocupando apenas 0,5% da extensão total de terras do mundo, as cidades hoje são responsáveis pela produção de mais de 80% do PIB global (WORLD BANK, 2017). Ademais,

[c]ities are important drivers of development and poverty reduction in both urban and rural areas, as they concentrate much of the national economic activity, government, commerce and transportation, and provide crucial links with rural areas, between cities, and across international borders (UNDESA, 2014, p. 3).

⁷ A forma como os atores se inserem no sistema internacional depende essencialmente de seus elementos constitutivos. Segundo a tipologia de James Rosenau (1990), os diversos atores que conformam as relações internacionais podem ser condicionados pela soberania (*sovereignty-bounded*) ou livres de soberania (*sovereignty-free*). Para este autor, diferentemente dos Estados-Nação, as cidades (e governos locais de uma forma mais ampla) se enquadram no segundo grupo junto a ONGs, empresas multinacionais, organizações internacionais, agências burocráticas e outros tipos de coletividades. Tal concepção de Rosenau (1990) foi contestada por alguns autores como Paquin (2005 *apud* BANZATTO, 2016) e Salomón (2007 *apud* BANZATTO, 2016) através da concepção de atores mistos conforme expresso no corpo do texto.

Com estudos atuais projetando a concentração de dois terços da população mundial em espaços urbanos até o ano de 2050 (WORLD BANK, 2017; UNDESA, 2014), é possível compreender o porquê das cidades serem tidas como os espaços onde os desafios globais se expressam de forma mais contundente. A velocidade e a escala da urbanização engendram desafios diversos, como a pressão por garantia das demandas por moradias, serviços básicos, empregos, transporte e padrões de consumo e produção sustentáveis, por exemplo, evidenciando a centralidade dos espaços urbanos para a formulação de respostas a esses desafios (COHEN, 2006).

É na esteira desse entendimento que a urbanização tem sido reconceituada⁸: tradicionalmente encarada como um processo a ser evitado pela magnitude e escala de problemas das mais diversas ordens que ela suscitaria, agora a condição urbana vem sendo tida como fonte de oportunidades de progresso. Assim, à medida que as estatísticas apontam para a tendência de concentração dos desafios da sustentabilidade nos espaços urbanos (ROTH, 2012), avolumam-se também as formulações teóricas que colocam as cidades como atores em posição privilegiada para determinar os rumos do desenvolvimento sustentável (MUGGAH; DE BOER, 2015; PARNELL, 2016). Essa visão é bastante marcante no discurso institucional das Nações Unidas, por exemplo. Basta observar o pronunciamento de Joan Clos, figura que atuou como Secretário Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas de 2015:

UN-Habitat welcomes the progress that has been made since the adoption of the Millennium Development Goals and the increasing recognition of the vital role of urbanization in achieving sustainable [...]. Cities are engines of growth and job creation. They are responsible for 80% of global GDP. And when they are well planned, well governed and well financed, cities can and do drive national economic growth. Indeed no country has ever reached middle-income status without proper urbanization [...]. Urbanization always generates economic value, though its value and costs are not always equally shared (CLOS, 2015, s.p.).

A inevitabilidade do tratamento internacional da problemática urbana se justifica não só pelo fato de as cidades concentrarem problemas específicos que demandam atenção global, mas também por elas verdadeiramente constituírem os *loci* de constatação desses problemas (MAUAD, 2011). Com todos os fatos informando como o crescimento desordenado das cidades pode ameaçar a ambição de um mundo mais sustentável e

⁸ A subseção seguinte (1.2.2) se debruça sobre essa questão.

inúmeras evidências explicitando a importância de se debater a urbanização como uma ferramenta para melhor processar os problemas compartilhados entre vários países e regiões, pode parecer algo lógico que esses problemas sejam discutidos para além dos níveis local e nacional e que os países se comprometam em âmbito multilateral com objetivos focados na melhoria das condições de vida nas cidades.

Embora hoje seja evidente a atenção internacional que recebe a temática de assentamentos humanos⁹, constando inúmeras referências às cidades nos mais recentes acordos internacionais que recomendam a implementação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável¹⁰, é importante fazer a ressalva de que nem sempre os governos encararam os efeitos decorrentes da urbanização não planejada como passíveis de receber espaço na agenda internacional. Tal como explica Ana Mauad (2016), até a década de 1970, a comunidade internacional não entendia o debate sobre as questões urbanas como um tema em si, mas algo que permeava todas aquelas questões já contempladas no âmbito multilateral e que deveria demandar somente soluções no âmbito interno (sejam locais ou nacionais).

Tendo em vista a notoriedade que os assentamentos humanos e os atores urbanos vêm assumindo diante das agendas globais de promoção do desenvolvimento, os parágrafos a seguir lançam luz sobre os processos que desencadearam na maior atenção dada às questões urbanas nos espaços de deliberação dos Estados-Nação e de como os governos locais vêm sendo encarados como peças fundamentais para o debate internacional sobre o desenvolvimento sustentável. Mais uma vez, conforme explicado na primeira seção deste capítulo, a avaliação das questões postas adiante não pode ser feita desconsiderando as transformações estruturais que possibilitaram a emergência de novos atores e novos temas (incluindo, obviamente, os governos locais e a questão urbana) nas Relações Internacionais.

⁹ Assentamentos Humanos é um conceito que compreende “[...] *[the] (a) physical components of shelter and infrastructure; and (b) services to which the physical elements provide support, that is to say, community services such as education, health, culture, welfare, recreation and nutrition*” (OECD, 2001).

¹⁰ Essa questão é melhor debatida na subseção seguinte (1.2.2).

1.2.2 Uma análise sobre as questões urbanas nos espaços e compromissos multilaterais: a agenda de assentamentos humanos na ONU

Nas últimas décadas, a temática de assentamentos humanos se afirmou como uma das mais importantes dentro do rol de questões colocadas em debate nos fóruns e conferências internacionais da ONU. O crescimento da importância desse tema na agenda institucional da organização, e nas discussões multilaterais de forma geral, pode ser entendido como reflexo das próprias tendências demográficas – que apontavam para a aceleração vertiginosa do processo de urbanização a partir da década de 1960 – e também como parte de dois processos mais amplos, tais sejam: *i)* o reconhecimento das questões urbanas como objeto da ação governamental de uma forma sistemática; e *ii)* a crescente percepção de que os problemas que surgem a reboque da urbanização acelerada e não planejada possuem impactos internacionais sensíveis.

Sobre esses dois aspectos em especial, Rodrigues et al. (2016) assinalam como as questões urbanas passaram a ser gradualmente notadas como sendo passíveis de compor a agenda governamental doméstica de vários países. A partir do momento em que a urbanização é reconhecida como um processo implacável e que impõe desafios e oportunidades para o asseguramento da qualidade de vida, faz cada vez mais sentido que o planejamento governamental e a formulação de políticas públicas abracem a crescente relevância dos temas urbanos. Basta observar que dos 35 países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 11 deles apresentam órgãos governamentais com status ministerial dedicado exclusivamente para o tema do desenvolvimento urbano; igualmente, no âmbito da América do Sul, 8 dos 12 países-membros da União das Nações Sul-Americanas apresentam ministérios de caráter semelhantes (RODRIGUES et al., 2016).

Desta forma, foi a partir da década de 1970 que a ONU passou a tomar a questão urbana como um problema em si e a, conseqüentemente, inserir a temática de assentamentos humanos em sua agenda. Embora houvesse referência aos problemas urbanos no documento final da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 (PNUMA, 1972), e mesmo considerando a existência do debate sobre questões urbanas no meio internacional de forma dispersa antes da realização dessa conferência, é somente no ano de 1976 que o debate multilateral sobre assentamentos humanos é inaugurado de fato com a realização da Primeira Conferência das Nações

Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I ou “Conferência de Vancouver” em referência ao local de realização do evento).

Debruçar-se sobre o processo das Conferências Habitat (suas três edições, ocorridas em 1976, 1996 e 2016) constitui tarefa fundamental para os objetivos desse trabalho, seja pelo aspecto desse processo como um todo sintetizar os mecanismos e as vias institucionais para se encaminhar o tema do desenvolvimento urbano de forma global, seja pelo fato de cada uma delas expressar as próprias mudanças existentes nas premissas intelectuais sobre o desenvolvimento urbano. De fato,

[a]s Conferências e os fóruns UN-Habitat vêm refletindo mudanças de enfoque sobre a questão urbana sejam nos limites dos Estados-nação ou nos da própria Organização das Nações Unidas. Esta forma oscilante de atuação cujo foco paulatinamente se desloca do papel articulador dos Estados - frente ao reconhecimento da precariedade dos assentamentos humanos - para a ênfase na gestão urbana e nos processos de participação e inclusão social, expressa não apenas o reconhecimento da proeminência estratégica que as cidades passam a assumir no âmbito da economia mundial, ao lado das redefinições do próprio papel do Estado, como também uma perplexidade em relação ao crescimento exponencial da pobreza e dos problemas urbanos, sobretudo nos países em desenvolvimento (ANTONUCCI et al., 2009).

A Conferência Habitat I foi concebida para suprir a lacuna fundamental de como se pensar o desenvolvimento urbano e o papel das nações nesse processo. Ocorrida no intervalo entre as duas Crises do Petróleo (1973 e 1979) e, portanto, durante um dos momentos mais sensíveis da Guerra Fria, a Conferência de Vancouver ficou marcada por uma visão pessimista sobre o futuro das cidades (MAUAD, 2011). Tendo como um de seus elementos motivadores os dados sobre o crescimento vertiginoso da população urbana, o encontro não pareceu entender que a urbanização seria inexorável; o resultado foi uma percepção errônea (e generalizada) de que seria possível frear tal processo promovendo medidas para equilibrar o crescimento rural-urbano (ONU, 1976).

Entendia-se, naquele momento, que a complexidade dos problemas urbanos deveria ser solucionada exclusivamente através de uma atuação forte dos Estados¹¹, sobretudo dos governos centrais, que praticamente monopolizaram a participação durante a Conferência (FERREIRA, 2016). Nesse sentido, as discussões giraram muito mais em torno das propostas de promoção do *desenvolvimento nas cidades*, do que se pensar o

¹¹ Sobre esse aspecto, Ferreira (2016) destaca: “A regulação estatal – ainda na moda àquela época –, que se imaginava possível para organizar o processo de crescimento urbano, a partir de um modelo de relativo sucesso na Europa e na América do Norte desde o Pós-Guerra, na prática, não foi compatível com os padrões de desenvolvimento permitidos aos países do sul, no âmbito dos ajustes estruturais da década de 1970 em diante” (FERREIRA, 2016, p. 70).

papel das cidades no desenvolvimento (PARNELL, 2016). Além disso, alguns autores apontam que a ingerência de atores-chave no processo de negociação do documento final da Declaração de Vancouver (documento final da conferência) tornou seus termos definitivos demasiadamente focados nas estratégias de redução da pobreza urbana, negligenciando outras questões igualmente importantes:

The first real push for a global debate on urban policy, under the rubric of Habitat in 1976, thus took place in an environment shaped largely by the views of the World Bank whose institutional agenda substituted for any global expression or consensus from nation states on what the priority values and interventions in cities might include (PARNELL, 2016, p. 531).

O balanço *ex-post* da Conferência é de que, embora a Habitat I tenha tido inegável relevância (especialmente sob o aspecto simbólico de seu pioneirismo e pela capacidade de gerar *momentum* para a discussão desses temas em nível local, nacional e internacional¹²), “[o] decurso do tempo e a evolução dos acontecimentos fazem as decisões da Habitat I soarem no mínimo ingênuas” (ALVES, 2001, p. 250).

Vinte anos depois, na ocasião da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), nota-se uma abordagem mais abrangente sobre a questão do desenvolvimento urbano e de como fomentá-lo, a começar pelo reconhecimento fundamental de que esse processo é *multistakeholder* e multinível. Como reflexo da emergência de novos temas e atores em decorrência desse novo momento político, também novas problemáticas em torno da temática dos assentamentos humanos ganharam espaço como: “[...] a irregularidade e precariedade dos assentamentos populares; [...]; a nova escala dos problemas de transportes e acessibilidades [...]; o aumento da violência; o acirramento dos conflitos de terra e os despejos ilegais” (ROLNIK; SAULE JR., 1997, p. 15 *apud* MAUAD, 2011, p. 55).

Tais mudanças engendraram um reposicionamento institucional por parte da ONU (e especialmente do então UNCHS e do Secretariado da Conferência Habitat II), que precisou incorporar os temas com uma abordagem mais holística e reconhecer as cidades enquanto atores políticos¹³ – sendo inclusive marcante a presença de governos locais

¹² Cabe aqui destacar a criação, em 1978, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UNCHS) como um dos principais desdobramentos da Conferência Habitat I. Tal estrutura institucional é a base do atual Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), estabelecido em 2001 como forma de substituir e aprimorar o UNCHS (ONU, 2017).

¹³ Sobre essa questão, merece destaque a criação do United Nations Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA) em 1999 como um órgão da ONU-Habitat para fortalecer o processo de implementação da Agenda Habitat. Trata-se de uma instância de poder consultivo cujo propósito é o

durante as negociações dos termos da Agenda Habitat, documento final da conferência (ROLNIK; SAULE JR., 1997 *apud* MAUAD, 2011): “*The focus of the Habitat Agenda was on the role of local governments, civil society and the private sector [...]. Sustainable development was being debated again, but this time within the context of sustainable human settlements development*” (MORENO; WARAH, 2006, p. 7).

Tal como delinearemos na próxima subseção (e conforme já fora brevemente pontuado), o estabelecimento das cidades enquanto atores políticos capazes de pensar o desenvolvimento sustentável, processo que teve seu início emblemático quando da ocorrência da Habitat II, foi significativamente aprofundado nos últimos anos. Os processos de negociação dos acordos multilaterais que compõem a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – plano de ação liderado pela ONU para a promoção da sustentabilidade global – evidenciam o quanto há maior deliberação internacional sobre os problemas que as cidades enfrentam e como elas não são mais apenas pensadas como os locais onde se manifestam os desafios globais, mas também onde as soluções para tais devem ser pensadas.

1.2.3 Cidades como *loci* dos problemas globais e agentes na formulação de suas soluções: a Agenda 2030 e a normatização das atividades vinculadas às cidades

Os parágrafos anteriores mostraram como o discurso global a respeito do papel das cidades na promoção do desenvolvimento não se constitui o mesmo ao longo do tempo. Acompanhando as mudanças estruturais de caráter histórico e refletindo as tendências intelectuais de áreas como Economia, Urbanismo e Geografia Urbana, as Conferências Habitat são ótimos pontos de referência para analisar como as cidades se colocam como atores diante dos problemas globais que emergem. Da realização da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em 1976, passando por sua segunda edição em 1996 e chegando à mais recente conferência desse tipo, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) de 2016, é possível identificar mudanças significativas em torno das premissas que embasam como os consensos globais sobre cidades são concebidos.

fortalecimento do diálogo do Sistema ONU com as autoridades locais de todo o mundo (ONU-HABITAT, s.d.).

Mais do que uma peça para revigorar o comprometimento internacional com as questões urbanas, a Conferência Habitat III também foi pensada como parte fundamental do *framework* institucional que conforma a “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2015). Assim, o evento foi realizado dentro dos esforços mais amplos do Sistema ONU de formular uma nova concepção normativa global sobre o tema do desenvolvimento sustentável através da adoção de uma série de acordos multilaterais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2015, o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas (2015), a Agenda de Ação de Adis Abeba sobre Financiamento para o Desenvolvimento (2015) e a própria Nova Agenda Urbana (NAU), resultado final da Habitat III (2016).

Sem entrar nos pormenores da Agenda e nas suas críticas, é fundamental ressaltar que há uma ampliação no escopo das questões tidas como relevantes, bem como há ampla rejeição à ideia estreita – presente na Agenda Habitat de 1996, por exemplo – de que as intervenções para o desenvolvimento devem ser setoriais, algo que dá lugar para uma visão mais holística e multissetorial do problema e das estratégias para superá-lo (PARNELL, 2016). Também é digna de nota a redação do documento que deixa de forma clara seu direcionamento para todas as cidades do mundo, e não apenas àquelas do Sul Global como era o caso da Agenda Habitat (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS; UN-HABITAT; UNDP, 2016).

Deste modo, as cidades agora não são mais pensadas pura e simplesmente como *loci* para as ações de desenvolvimento sustentável, mas como vetores de mudança e partes fundamentais para moldar esse processo. Existe, portanto, a percepção intelectual, que se reflete fortemente não só na NAU, mas em todas essas agendas globais recém-adotadas, de que a batalha pelo desenvolvimento sustentável será ganha ou perdida nas cidades e que, por essa razão, as cidades devem ser levadas em conta enquanto partes do sistema global como um todo (FRANCO, 2016).

A implementação da NAU deve ocorrer em paralelo e ser parte constituinte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (ver Anexo 1 contendo lista dos 17 ODS). Adotados em 2015 e tendo como prazo final o ano de 2030, os Objetivos Globais foram desenhados para renovar o compromisso global com questões importantes (vide a mitigação da pobreza e a erradicação de doenças), colocar em pauta questões que eram pormenorizadas através de metas a serem cumpridas globalmente e, assim, suprir as

lacunas do compromisso anterior, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio¹⁴ (ODM). Um de seus aspectos mais inovadores é justamente o grande reconhecimento dado às cidades como atores centrais para a construção de um mundo sustentável.

Além da existência de um objetivo único entre os 17 que compõem a Agenda para tratar exclusivamente das cidades, i.e., o ODS 11 – “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015, p. 24) –, o documento que estabelece os Objetivos Globais são recheados de menções às cidades e à importância do envolvimento dos governos locais na luta pelo desenvolvimento sustentável. A respeito desse ponto específico, cabe ressaltar que a própria estratégia de implementação e monitoramento dos ODS delineada pela ONU se apoia no conceito de “localização” (ONU, 2016a), conferindo às cidades e governos locais a importância fundamental de adaptar os ODS aos contextos locais e se fazer desta agenda global para promover políticas públicas locais de desenvolvimento.

A despeito das críticas e das dificuldades práticas que possam emergir em decorrência da adoção de um único “objetivo urbano” (KLOPP; PETRETTA, 2017), é inegável o maior peso atribuído às cidades nas mais recentes agendas globais de desenvolvimento sustentável. Tanto isso é verdade que, conforme resalta relatório da Rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU/UCLG), os ODS foram conformados de tal forma que, das 169 metas dos 17 ODS, 90 delas (ver Tabela 1 na página seguinte) são apresentadas como relevantes para o trabalho desempenhado especificamente por governos locais (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2015).

¹⁴ Para uma maior atenção ao tema de agendas globais de promoção do desenvolvimento, suas críticas e sucessos ver Fehling, Nelson e Venkatapuram (2013); Fukuda-Parr, Greenstein e Stewart (2013); Pogge e Sengupta (2015); Prandi, Maximo e Silva e Lima (2015).

Tabela 1 – Interseção entre as metas dos ODS e a importância de governos locais na implementação de políticas públicas convergentes a elas¹⁵

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável	Quantidade total de metas que compõem o ODS	Quantidade de metas deste ODS que se relacionam com as atividades de governos locais
ODS 1: Erradicação da pobreza	Sete metas	Quatro metas (1.1; 1.2; 1.3; 1.5)
ODS 2: Fome zero e agricultura sustentável	Oito metas	Quatro metas (2.1; 2.2; 2.3; 2.4)
ODS 3: Saúde e bem-estar	Treze metas	Seis metas (3.1; 3.2; 3.3; 3.6; 3.7; 3.9)
ODS 4: Educação de qualidade	Dez metas	Sete metas (4.1; 4.2; 4.3; 4.4; 4.5; 4.7; 4.a)
ODS 5: Igualdade de gênero	Nove metas	Sete metas (5.1; 5.2; 5.3; 5.4; 5.5; 5.a; 5.c)
ODS 6: Água potável e saneamento	Oito metas	Sete metas (6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.b)
ODS 7: Energia limpa e acessível	Cinco metas	Três metas (7.1; 7.2; 7.3)
ODS 8: Trabalho decente e crescimento econômico	Doze metas	Seis metas (8.3; 8.5; 8.6; 8.7; 8.8; 8.9)
ODS 9: Indústria, inovação e infraestrutura	Oito metas	Três metas (9.1; 9.3; 9.c)
ODS 10: Redução das desigualdades	Dez metas	Cinco metas (10.1; 10.2; 10.3; 10.4; 10.7)
ODS 11: Cidades e comunidades sustentáveis	Dez metas	Todas as dez metas
ODS 12: Consumo e produção sustentáveis	Onze metas	Sete metas (12.2; 12.3; 12.4; 12.5; 12.7; 12.8; 12.b)
ODS 13: Ação contra a mudança global do clima	Cinco metas	Três metas (13.1; 13.3; 13.b)
ODS 14: Vida na água	Dez metas	Quatro metas (14.1; 14.2; 14.5; 14.b)
ODS 15: Vida na terra	Doze metas	Cinco metas (15.1; 15.2; 15.5; 15.9; 15.b)
ODS 16: Paz, justiça e instituições eficazes	Doze metas	Cinco metas (16.1; 16.5; 16.6; 16.7; 16.10)
ODS 17: Parcerias e meios de implementação	Dezenove metas	Seis metas (17.1; 17.14; 17.16; 17.17; 17.18; 17.19)

¹⁵ Fonte: Elaboração própria com base em ONU (2015) e UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (2015).

1.3 Conclusão

As duas seções anteriores deste capítulo deram uma dimensão histórica do processo de crescimento da influência dos governos locais na política internacional, particularmente das cidades. Foi apresentado como o campo de Relações Internacionais, tradicionalmente pautado no estatocentrismo e caracterizado pela pouca flexibilidade para analisar fenômenos e acontecimentos encampados por outros atores que não o Estado, passou a ser mais aberto para explicações em torno da emergência de novos atores, dentre os quais os governos locais. Percebeu-se também como esse maior protagonismo das cidades nas relações internacionais induziu a comunidade internacional a promover respostas institucionais e normativas para os problemas que emergiam *pari passu* à aceleração do processo de urbanização; mais importante, notou-se como as narrativas sobre a urbanização e o papel dos governos locais na promoção do desenvolvimento dentro e entre as nações não são uniformes, algo que pode ser notado pelas mudanças de perspectivas adotadas em cada uma das Conferências Habitat.

Quando nos debruçamos sobre as agendas globais de promoção do desenvolvimento, que têm os Estados Nacionais como grandes fiadores e principais negociadores de seus termos, percebemos que há uma visão arraigada de que as cidades e governos locais não devem ser apenas os alvos das políticas de desenvolvimento que vão ser desenhadas tendo como base tais documentos, mas também devem ser reconhecidas como vetores de mudanças e, fundamentalmente, os espaços onde as respostas para os problemas globais serão pensadas. Isso é bastante evidente nos compromissos que compõem a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: através dos exemplos dos ODS e da NAU, podemos perceber como há um crescente processo de normatização internacional das atividades vinculadas às cidades, algo que se reflete na notoriedade que elas alcançaram nesses compromissos e no reconhecimento delas enquanto atores da política internacional.

A verificação desses pontos é parte fundamental para um outro leque de questões que esse trabalho se predispôs a responder, agora voltadas à representação das cidades na conformação das normas internacionais que incidem sobre elas. Ora, se é verdade que cada vez mais as cidades são reconhecidas como espaços e atores importantes para se pensar o desenvolvimento sustentável, assim como é fato que há um conjunto de normas internacionais recém-adotadas que colocam as cidades no centro do sucesso (ou fracasso) das políticas de implementação do desenvolvimento sustentável, faz o maior sentido

questionar em que medida esses atores são bem representados nos processos de conformação dessas normas internacionais, considerando a integralidade do Estado-Nação enquanto único ator normativo na seara internacional.

Para responder à questão primordial disposta nesse trabalho, tal seja, “é possível falar em déficit de representação das cidades na política internacional?”, o próximo passo lógico será discutir os parâmetros conceituais para caracterizar o déficit de representação política, tradicionalmente abordado tendo como referência o status da participação dos indivíduos nas decisões internacionais, bem como mapear as ferramentas institucionais já formuladas para suprir essa lacuna democrática. É em torno desse debate que o próximo capítulo será concebido. O desafio reside na tentativa de se apropriar do debate “tradicional” sobre déficit de representação na política internacional, migrando a discussão sobre o papel dos indivíduos na política para lançar reflexões sobre uma sub-representação das cidades nas relações internacionais.

CAPÍTULO 2 – Existe déficit democrático na política internacional? O *nexo indivíduo-estrutura* e os desafios de se pensar a lacuna de representação sob o *nexo territorial*

2.1 Introdução: considerações sobre o déficit de representação nos sistemas democráticos

Por constituir um fenômeno relativamente recente, entender como as cidades e os atores urbanos se colocam na política internacional levanta vários aspectos interessantes e ainda pouco explorados pela literatura. Um esforço inicial nesse sentido, apresentado no primeiro capítulo desse trabalho, foi o de melhor compreender como as instituições e normas internacionais estão cada vez mais colocando as cidades como partes fundamentais das soluções para os problemas globais que enfrentamos – mais do que meramente os espaços onde se aplicam as políticas públicas que visam mitigá-los – e como isso é significativo do ponto de vista da inclusão de novos atores no radar de interesse daqueles que se debruçam sobre as relações internacionais.

Para atender às pretensões dessa pesquisa, nesse segundo capítulo atentaremos para um debate distinto e que vem figurando como um tema de interesse dos acadêmicos de Relações Internacionais e da Ciência Política nas últimas décadas, tal seja a questão da legitimidade democrática das decisões tomadas em nível internacional. No centro dessa discussão está a preocupação fundamental de averiguar a possibilidade de interações políticas democráticas dentro de um sistema historicamente construído sob a égide dos Estados territoriais soberanos, no qual seria inviabilizada – ou, pelo menos, dificultada – a formulação de uma estrutura política que garanta a democracia em escala global através de um governo mundial.

Em outras palavras, isso significa investigar em que medida a estrutura em que se processa a política internacional – e, por consequência, as resultantes dos diversos processos de *decision-making* internacional – são democraticamente legítimas diante do fato de que os indivíduos a que se direcionam as normas internacionais muitas vezes não participam da construção delas e não as têm sob controle democrático. No caso das cidades especificamente, a problemática se manifesta de uma forma bastante clara: considerando que os governos locais não deliberam diretamente nas negociações das normas internacionais que incidem sobre eles, é possível falar na existência de um déficit de representação das cidades na política internacional?

Responder a esse questionamento não é uma tarefa fácil. Diante da pouca disponibilidade de estudos que se ocupem do déficit democrático nas relações internacionais levando em conta as cidades como nível fundamental de análise, será necessário recorrer à literatura que se debruça sob o déficit democrático tendo como referência os indivíduos na política internacional e a partir dela identificar os parâmetros conceituais que servirão como elementos norteadores para nossa missão.

O debate sobre déficit democrático na política internacional (seção 2.2 do capítulo) tem ocupado um lugar de destaque na literatura de Relações Internacionais de forma mais incisiva desde a década de 1990, sendo bastante inspirado pelas discussões sobre o déficit de representação nas sociedades democráticas. Nesse sentido, entender a forma como é posta a discussão sobre as lacunas democráticas nas instituições representativas domésticas constitui elemento fundamental deste capítulo e será o nosso ponto de partida. Com efeito, os parágrafos seguintes se empenharão em apresentar o que a literatura em Ciência Política entende sobre déficit democrático (subseção 2.1.1) e como as principais lentes conceituais da teoria democrática contemporânea pensam os mecanismos institucionais para suprir um dos dilemas centrais da teoria e prática política, tal seja a dissintonia entre o interesse do representado e a ação do representante (subseção 2.1.2). Entende-se que tal estrutura provê um bom substrato teórico e conceitual para posteriormente debater a questão central de nosso interesse.

2.1.1 O instituto da representação política: quando é possível falar de déficit democrático nos sistemas representativos?

O termo “representação” é fonte de extensos debates em torno do significado que a ele deve ser atribuído¹⁶. Uma análise histórica da utilização desse conceito sugere que situações ou ideias de representação podem ser remontadas à antiguidade, quando a concepção de representação que se carregava remetia à noção de “tornar-se presente” em situações diversas, inclusive aquelas alusivas à vida privada (PITKIN, 2006). Se inicialmente a ideia de representação era aplicada como conceito do direito privado e civil, é somente na Idade Moderna que o instituto da representação surge e se afirma como termo cabível à esfera pública recebendo, portanto, conotação *política* (MARIA, 2009). É

¹⁶ Para aprofundamento nessa questão ver Hanna Pitkin (1967), que analisa o termo “representação” em suas diversas acepções semânticas com foco na história etimológica; e Antonio Carlos Alkmim (2013), que traz uma análise dos princípios lógicos e normativos da representação.

também nesse momento histórico que a representação passa a se aproximar e ser parte constitutiva da democracia¹⁷.

Desse modo, a ideia de *representação política* vem passando por transformações sensíveis ao longo do seu desenvolvimento: surgida no século XVI, com o sentido estrito de delegar alguma atividade política em nome de outrem, a representação política emerge enquanto princípio e passa a ser introduzida no debate político no fim do século XVIII na qualidade de instrumento fundamental para o bom funcionamento das democracias modernas (MARIA, 2009).

Tal processo, conforme enfatiza Mendes (2007), deve ser considerado através de uma compreensão dos movimentos históricos que permitiram a evolução da ideia de mobilidade do poder, com especial atenção para as Revoluções Burguesas – Inglesa (1688) e Francesa (1789) – e a ascensão de democracias representativas na segunda metade do século XX. Sem entrar, contudo, nessas especificidades que contribuíram para que governos representativos fossem estabelecidos e para que, posteriormente, a própria ideia de representação fosse colocada como a quintessência de qualquer regime democrático, cabe destacar aqui os elementos definidores e que servirão de parâmetro para se pensar lacunas de representação nos sistemas democráticos. Sobre esse aspecto, a definição de Maurizio Cotta (1998) parece ser bastante útil por colocar em evidência o elemento *sui generis* entranhado na ideia de representação¹⁸: segundo a acepção apresentada no “Dicionário de Política”, a ideia de representação reside simplesmente na “[...] possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder” (COTTA, 1998, p. 1102).

A promessa de controle de poder político pelos cidadãos expressa na definição acima nos dá a dimensão do quanto o instituto da representação política se coloca enquanto uma das principais inovações institucionais da modernidade, sendo sua aplicação nos governos responsável por reintroduzir “[...] premissas democráticas fundamentais, como a existência de um governo das leis, a igualdade perante a lei, o princípio da publicidade e a

¹⁷ Um olhar histórico atento também nos chama atenção para o fato de que nem sempre democracia e representação caminharam lado a lado. Conforme ilustra Hanna Pitkin (2004), diferentemente da forma como as concebemos hoje, as ideias de democracia e representação não só surgiram em contextos históricos distintos como também foram práticas excludentes.

¹⁸ A ideia de representação exposta por Cotta (1998) aqui reproduzida é, sem dúvidas, bastante simples e direta e, sob esse aspecto, coloca em segundo plano as discordâncias existentes na literatura sobre o conceito de representação em suas diversas nuances. Caso seja do interesse do leitor ter uma visão panorâmica das ideias de representação, recomenda-se a leitura do primeiro capítulo da Tese de Doutorado de Debora Almeida (2011), que revisita as concepções clássicas e atualiza o estado da arte do conceito de representação.

participação no poder” (MENDES, 2007, p. 146). Por constituir o elo fundamental de controle entre os governados e governantes e o canal de instrumentalização da vontade popular dos cidadãos por excelência, a representação política consiste numa das principais colunas de um sistema democrático; seus princípios, como bem resume Maria Rita Loureiro, “[...] fundamentam a legitimidade dos regimes, a formação da autoridade, os arranjos institucionais e as formas de vinculação entre os cidadãos e o poder nas democracias [...]” (LOUREIRO, 2009, p. 63).

No entanto, em que pese os incontestes avanços políticos promovidos pela introdução dos mecanismos tradicionais de representação nos sistemas democráticos, têm sido cada vez mais comuns observações sobre a crise do instituto da representação. Nesse diapasão, o método das eleições, que desde a gestação da ideia de representação política tem sido reverenciado como o principal meio de *determinação* da representação, tem se mostrado insuficiente para garantir a representatividade e *accountability* dos governantes e, dessa forma, vem se revelando insuficiente em seu propósito fundamental: fazer com que os representados mantenham sob vinculação e controle os representantes.

Nesse cenário, ganham notoriedade os argumentos apontando a existência de certo déficit democrático¹⁹ nos sistemas representativos. Embora a crise da representação política seja negada por alguns autores (URBINATI, 2006) e mesmo quando tida como uma “afirmação genérica [...] de difícil comprovação” (MIGUEL, 2003, p. 124), é inconteste que cresce a falta de confiança²⁰ dos cidadãos nos seus representantes e nas instituições políticas, o que é evidenciado por diversos fenômenos de abrangência global como a maior abstenção eleitoral e a dúvida em torno dos partidos políticos como entidades capazes de responder às demandas da sociedade.

Sob tais condições e tendo os sistemas democráticos contemporâneos como marco de análise, aqueles adeptos das abordagens mais tradicionais tendem a pensar os sistemas eleitorais e partidários como sendo os espaços onde residem os condicionantes da reiterada desvinculação entre a ação do representante e o interesse do representado e que, portanto,

¹⁹ O déficit democrático é aqui entendido como o distanciamento entre os processos de tomada de decisão e a capacidade de *accountability* que deve ser exercida por indivíduos ou determinada comunidade política. Na seção dois deste capítulo, o conceito é reajustado levando em conta as relações internacionais.

²⁰ Segundo Pierre Rosanvallon (2010), esse senso de quebra de confiança encontra raízes na própria tensão entre o *singular* e o *plural*, no sentido de que a principal lacuna da democracia representativa reside na incapacidade desta “[...] de fato representar o povo ausente ou alcançar certo ideal democrático de soberania popular [...] [uma vez que] o povo só existe por meio das representações aproximativas e sucessivas de si mesmo” (ALMEIDA, 2011, p. 46).

deveriam ser os *loci* a recepcionar as respostas para o problema institucional do déficit de representação (MARIA, 2009). Por outro lado, aqueles que não creem na potencialidade dos sistemas representativos em si garantirem sistemas democráticos sólidos têm defendido novas formas de participação popular, que aprofundem a democracia “[...] para além das eleições e dos partidos” (LOUREIRO, 2009, p. 64). Tais respostas vêm sendo buscadas num ambiente marcado pelo

[...] surgimento de novos atores políticos responsáveis por reconfigurar e renovar a representação política ao desafiar as bases sobre as quais a sua legitimidade democrática é construída. Como nos mostra Sintomer (2010, p. 29), não se trata de ver a contestação à democracia representativa como uma fase de decadência das sociedades ocidentais, mas de constatar que os sistemas políticos precisam se alimentar das dinâmicas cívicas existentes para encarar os desafios do mundo presente (ALMEIDA, 2011, p. 36).

É, portanto, nesse cenário que os aspectos centrais que perpassam a qualidade da representação política vêm sendo repensados. Dentro do esforço permanente por “democratizar a democracia” (SANTOS, 2002), novos mecanismos institucionais calcados na deliberação e na participação política têm sido construídos, na teoria e *práxis* política, como formas de superar o déficit democrático e, assim, complementar os sistemas representativos. A subseção seguinte mostrará como algumas perspectivas da teoria democrática contemporânea têm recepcionado essas inovações políticas.

2.1.2 Mecanismos institucionais para suprir a lacuna de representação dos indivíduos na política

Se é verdade que os atuais sistemas e instituições eleitorais e partidárias, tal como estão postos, são sistematicamente incapazes de aproximar os cidadãos do sistema político e das resultantes deste, pode-se dizer que existe um déficit de representação generalizado que compromete a qualidade das democracias²¹ (AVRITZER, 2002). Nesse aspecto, vimos como a falha do instituto da representação em garantir o controle dos representantes tem colocado em evidência uma série de fenômenos que até o terceiro quartel do século XX eram inexistentes, ou pelo menos pouco observáveis, nas democracias contemporâneas:

[...] partidos políticos de massas perderam sua centralidade como ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado; a personalização midiática

²¹ Embora esse não seja o nosso argumento, autores como Bernard Manin (1995) negam que a crise de representação que se experiencia em regimes políticos implica em crise de democracia. Para ele, a democracia, enquanto autogoverno do povo em sua acepção fundamental, nunca esteve presente nos princípios que regem o governo representativo: “[o] governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizavam a democracia” (MANIN, 1995, p. 33).

da política sob a figura de lideranças plebiscitárias tornou-se um fenômeno comum; [e] mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas as grandes categorias populacionais outrora passíveis de representação por sua posição na estrutura ocupacional [...] (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 49).

A existência desses sintomas que apontam para o déficit de representação dos indivíduos nos sistemas democráticos foi fundamental para que a teoria e os meios políticos lançassem olhares mais atentos para as possibilidades de aprofundamento democrático a partir da ampliação da participação política dos cidadãos. Com efeito, não só outras visões críticas à corrente elitista da política ganham força, como também – alimentando-se desse processo –, novas ferramentas institucionais passam a ser pensadas como forma de suprir a lacuna de representação dos indivíduos na política. Os parágrafos a seguir buscarão resumir brevemente como o modelo deliberativo e o modelo participacionista ganharam espaço nos debates da teoria política contemporânea e como essas novas perspectivas condicionaram a (e foram condicionadas pela) emergência de mecanismos de participação política.

Segundo Jürgen Habermas (2001), o pensamento democrático contemporâneo sobre representação política pode ser condensado em torno de três principais correntes: o modelo instrumentalista (também denominado processualista ou ainda concorrencialista), o modelo participacionista e o modelo deliberativista (também chamado discursivo). Tendo como principal referência Joseph Schumpeter, os autores filiados ao modelo instrumentalista entendem a democracia simplesmente como um método para se chegar a decisões políticas (ALMEIDA, 2011). Por se aproximar de uma visão elitista da política, o argumento instrumentalista concebe que poucos são os indivíduos aptos a governar: nesse sentido, a participação popular na política deveria ser restrita ao processo de formação de governos e não deveria influenciar, por exemplo, a formação das decisões políticas (PEREIRA, 2016).

Pautando-se na crítica ao modelo instrumentalista de democracia, a vertente participacionista foi inaugurada por Carole Pateman com o principal argumento de que a participação direta é uma virtude para a qualidade democrática e elemento decisivo para o sucesso dos mecanismos de *accountability* aplicados aos representantes pelos representados (PATEMAN, 1992). Seja na sua concepção “clássica” de Pateman (1992) ou na formulação de Macpherson (1977), o cerne da teoria participativa consiste nas propostas de “[...] instituição de procedimentos democráticos em espaços sociais que propiciem a participação com voz e voto, o que poderia capacitar os cidadãos à escolha eleitoral em

contextos mais amplos” (SCHRAMM, 2015, p. 111). Aqueles adeptos ao modelo participacionista carregam a visão de que a participação democrática tem de certa forma também valor educativo e que, por tal razão, deveria ser expandida para outras esferas que não somente o Estado, sendo este o principal caminho para que a sub-representação dos indivíduos na política fosse mitigada (MIGUEL, 2017).

De forma semelhante, o modelo deliberacionista também é edificado tendo como grande motivador a crítica ao modelo instrumental de democracia. Recorrendo a Jürgen Habermas como principal expoente, os deliberacionistas entendem que a democracia constitui uma ideia normativa ampla que deve ter como elemento norteador a inclusão igualitária dos indivíduos na esfera política (CONSANI, 2016). Assim, a esfera pública democrática seria “[...] um espaço onde os cidadãos podem expressar livremente suas opiniões acerca da coisa pública, um ambiente onde todos os temas e interlocutores são válidos” (PEREIRA, 2016). Tal como Silva et al. (2013) observam, os autores que compartilham do enfoque deliberacionista (especialmente aqueles mais próximos da concepção habermasiana) apreciam a importância da cultura participativa para a construção dos espaços de deliberação comum entre sociedade e Estado.

Como podemos perceber a partir de uma breve retomada aos argumentos das três principais concepções normativas contemporâneas de democracia, “[...] a pertinência e as possibilidades de participação nas democracias representativas [são apresentadas pelos autores por meio de propostas distintas] [...] que refletem os seus respectivos referenciais teóricos” (PEREIRA, 2016, p. 50). Embora não seja do nosso interesse investigar a fundo como cada corrente teórica questiona o sistema representativo, ou mesmo as várias nuances dentro de uma mesma vertente²², é relevante destacar como os enfoques participacionista e deliberativo se mostram mais abertos às propostas institucionais de aprofundamento democrático por meio da participação. Não obstante as claras distinções ontológicas sobre como a democracia é concebida, os encaminhamentos institucionais pensados por essas duas vertentes em especial não necessariamente se excluem. De certa

²² Não se trata de desconsiderar a discussão teórica em torno de como a participação pode aprimorar os sistemas representativos, mas muito mais entender como os mecanismos institucionais de participação política que vêm sendo formulados se fizeram valer de um ambiente acadêmico mais aberto às propostas que contestavam os enfoques elitistas. Mais uma vez, o estudo de Pereira (2016) pode ser bastante útil àqueles que se interessam por esse primeiro conjunto de preocupações. Nele, são analisados os argumentos dos principais expoentes das vertentes processualista, participacionista e deliberativista, sintetizando como cada uma delas propõem saídas para a crise da representação através da participação. De forma similar, o já citado artigo de Silva et al. (2013) é profícuo ao agrupar os distintos argumentos em duas grandes tipologias: “democracia competitiva” e “democracia popular”.

forma, ambas partem do reconhecimento de que o aprofundamento da democracia representativa depende em grande medida da ampliação dos instrumentos de participação política, de modo que estes sejam espaços de debate entre os indivíduos a quem se direcionam os *outputs* dos sistemas políticos (YOUNG, 2000) e também canais para exercício da *accountability*.

Para o propósito desse trabalho, mais proveitoso do que se debruçar sobre os elementos que distinguem as abordagens participacionista e deliberativa da democracia, é constatar que as duas concepções abrem espaço para o reconhecimento de que a *participação* e a *representação* política deveriam ser tidas como “[...] *instrumentos complementares* que, nas condições contemporâneas, pressupõem-se mutuamente” (MENDES, 2007, p. 150, grifo do autor). É a partir desse momento que podemos compreender com maior clareza que a construção de muitos dos mecanismos institucionais de participação dentro dos sistemas representativos emergem sob a sombra de

[...] novas perspectivas analíticas que superam a oposição entre representação e participação e elaboram uma consistente defesa da democracia representativa e de suas potencialidades frente à chamada democracia direta, sem cair nos argumentos da teoria minimalista ou procedimental, nem tampouco se reduzir à tese da inevitabilidade prática do governo representativo nas sociedades contemporâneas (LOUREIRO, 2009).

Apesar de encarados com criticismo por alguns autores²³, é fato que esses instrumentos inovadores têm sido pensados como formas de aprofundar a democracia a partir da constatação de que, mais recentemente, há uma diversificação do lócus onde a representação é exercida. Desse modo, a ampliação do papel político dos cidadãos para além das circunstâncias específicas das eleições vem ganhando destaque por meio de ferramentas como orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas, iniciativas populares de lei, plebiscitos e referendos. Se não necessariamente sem precedentes, como o termo “inovações democráticas” de Graham Smith (2009) parece

²³ Apenas para ilustrar esse posicionamento crítico reverberado por alguns autores, cabe mencionar o argumento de Adrián Gurza Lavalle, Peter Houtzager e Graziela Castello (2006) que expressam descontentamento à pouca atenção que os estudiosos da representação política dão à questão da reforma democrática e vice-versa. Para eles, essa infertilidade nas trocas teóricas entre duas tradições distintas dá o tom para que os novos mecanismos institucionais sejam pouco profícuos sob o aspecto do fortalecimento democrático: “[d]essa perspectiva, a representação está integralmente condensada nos processos eleitorais e, no limite, pode ser favorecida pela divisão do poder dentro do Estado e do aparato burocrático; por este motivo, nem sequer cabe cogitar eventuais funções de representação política fora dos circuitos tradicionais da política. Já os estudiosos do aprofundamento da democracia têm enfocado inovações institucionais que visam a acolher diversas formas de participação no desenho e implementação de políticas públicas, mas sem prestar atenção à problemática da representação [...]” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 51).

indicar, o fato é que essas ferramentas ganharam papel decisivo nas últimas décadas²⁴ atribuindo peso decisório à participação cidadã.

O exercício de melhor articular a representação política com formas de participação cidadã tem se dado em diferentes níveis e formatos. Seja no caso do orçamento participativo, por exemplo, em que se abre espaço para que os cidadãos debatam e influenciem a destinação de recursos públicos de governos locais (prefeituras e governos estaduais, no caso brasileiro), seja nos conselhos gestores de políticas públicas, em que representantes eleitos da sociedade civil se afirmam como atores ativos nos diálogos e decisões governamentais em torno de políticas sociais, percebe-se a aproximação entre representação e participação como laboratório para aprimoramento do arcabouço democrático. Em suma, tais experimentos “inovadores” foram concebidos como mecanismos institucionais para contornar uma das principais críticas da democracia participativa em relação ao modelo representativo, que é a identificação da fragilidade democrática a partir da vinculação automática – natural em uma democracia representativa – que se faz entre indivíduos isolados (representantes eleitos) e sujeitos políticos. Assim, as concepções participativas entendem que, por mais que os representantes sejam chancelados pela legítima escolha através das vias eleitorais, o processo decisório, para ser profícuo, deve incluir atores sociais coletivos: “[p]ara a concepção participativa, é impossível que um indivíduo isolado promova um debate político plural, diversificado, amplo, que produza mudanças políticas e institucionais na vida dos cidadãos” (SIPIONI; SILVA, 2013, p. 149).

Ao notarmos a efervescência dessas propostas institucionais e a legitimidade que elas vêm assumindo, é inegável reconhecer os avanços para a qualidade democrática impulsionados por elas. No entanto, tão importante quanto essa avaliação positiva, é a constatação de que, embora se tratando de uma mesma inovação democrática, a depender do contexto muitas vezes não é possível afirmar que elas têm efetividade equivalente no ciclo de políticas públicas; igualmente, é necessário reconhecer que, em determinados enquadramentos, a sociedade civil tem mais abertura para se fazer presente e incidir nesses espaços do que em outros (VENTURA, 2016). Por tais razões, é importante adotar uma postura crítica perene para identificar os limites e lacunas desses processos participativos, inclusive questionando como se coloca a característica representativa a partir de modelos

²⁴ No caso brasileiro, tal constatação tem fortes paralelos com a aprovação da Constituição Federal de 1988, que legitimou o que se denomina de democracia semidireta, isto é, a combinação de institutos da democracia direta e da democracia indireta (MACEDO, 2008).

de participação da sociedade civil (TELES, 1994; CACCIA-BAVA, 2001; SIPIONI; SILVA, 2013).

Todas essas questões chamam atenção para a discussão sobre a difusão dessas ferramentas para diferentes contextos²⁵, questionando em que medida esses processos são úteis e desejáveis; assim como suscitam debates sobre como o aprimoramento da democracia é debatido na própria política internacional. Para nos debruçarmos sobre este ponto em específico, é preciso voltar alguns passos para analisar como a literatura de Relações Internacionais analisa o próprio déficit democrático na política internacional. É possível traçar paralelos entre essa discussão da arena internacional e a literatura que estuda a lacuna de representação nas sociedades democráticas?

2.2 A (falta de) legitimidade democrática das decisões nas estruturas globais: diagnosticando o déficit democrático na política internacional

Como foi notado através da leitura do primeiro capítulo deste trabalho (retomar seção 1 do capítulo 1), o fim da Guerra Fria teve papel fundamental para a expansão das agendas de pesquisa na área de Relações Internacionais. Nesse momento de quebra da bipolaridade, uma série novos temas ganha espaço na agenda internacional, assim como outros tantos, que já eram objetos da atenção dos analistas da política internacional, recebem maior importância e deixam de ser, de certa forma, distorcidos pela disputa Leste-Oeste. É nesse sentido que o estudo da democracia emerge com grande força e passa a constituir uma sólida agenda de pesquisa no campo das Relações Internacionais e áreas afins. Como será visto logo adiante, a manifestação expressiva de dois fenômenos em especial que ganharam tração com o fim da Guerra Fria – de um lado, a expansão generalizada de princípios democráticos liberais nas sociedades nacionais e, de outro, a maior aceitação ao receituário neoliberal nas economias subdesenvolvidas e em desenvolvimento – exerceu impacto significativo no ambiente intelectual da época e fez crescer o interesse na análise da democracia e dos procedimentos democráticos para além das fronteiras nacionais.

²⁵ Existe uma extensa literatura sobre a difusão das inovações democráticas citadas no corpo do texto, destacando-se os diversos estudos que apontam os processos que levaram instituições como o orçamento participativo a serem replicadas tanto em outras unidades federativas brasileiras como em outros países (WAMPLER, 2008; PORTO DE OLIVEIRA, 2016).

Como se sabe, os últimos anos do século XX foram marcados pela difusão de regimes democráticos liberais em escala massiva. Nesse cenário, os anos 1980 e 1990 ficaram marcados por processos de redemocratização em alguns países da América Latina, especialmente no Cone Sul; da mesma maneira, países do Sul e Sudeste Asiático (vide Taiwan, Filipinas, Paquistão e Nepal, para citar apenas alguns) também ganharam ímpeto democrático; e, no caso do bloco soviético que viria a ser dissolvido, a *glasnost* e *perestroika* inauguram uma fase mais democrática da União Soviética, abrindo caminho para a adoção de regimes pluralísticos e menos centralizados (RESNICK, 1997). Esse período também foi caracterizado pela expansão sem precedentes do capitalismo mundial em sua forma neoliberal. Assim, percebe-se como o rearranjo de poder propiciado pelo fim da Guerra Fria conformou o ambiente propício para a difusão global de políticas neoliberalizantes acompanhadas de reformas estruturais que apregoavam o Estado mínimo na economia (CALLINICOS, 2007).

Nesse cenário, a pretensa vitória do liberalismo com o fim da Guerra Fria encaminhou uma série de analistas a expressarem entendimentos de que a democracia se firmaria como a forma global de governo por excelência²⁶. Vislumbrados pela difusão generalizada dos princípios democráticos nos Estados Nacionais e pelo *zeitgeist* liberal que ocupou o lugar da lógica da bipolaridade no sistema internacional com o fim da Guerra Fria, diversos autores compartilhavam da visão de que seria um caminho “natural” a conformação de estruturas amplas que garantiriam o *modus operandi* das relações internacionais de acordo com procedimentos da democracia liberal. No entanto, as expectativas iniciais de consolidação da democracia enquanto modo de governança global foram em grande medida frustradas: nenhuma grande reforma foi encampada no sistema internacional, o direito internacional continua sendo constantemente violado e a guerra continua sendo o principal mecanismo de solução de controvérsias (ARCHIBUGI, 2004).

Essa constatação levou uma série de autores a delinearem programas de pesquisa mais específicos para investigar em que medida as interações na política internacional poderiam ser jogadas seguindo procedimentos democráticos. Nesse diapasão, a ideia de identificar o déficit de representação na política internacional e, a partir daí, pensar os

²⁶ Talvez o mais célebre desses argumentos seja o de Francis Fukuyama (1989) sobre o “fim da história” que viria a reboque do triunfo liberal após o fim da Guerra Fria. O resgate à tese da Paz Democrática notado a partir dos anos 1980 também entra no rol dessas perspectivas teóricas que preconizam a natural superioridade da democracia frente a outras formas de governo e abriram espaço para uma defesa mais efusiva da difusão irrestrita da democracia (HUNTINGTON, 1994).

mecanismos institucionais e reformas para tornar o sistema global mais democrático ganhou notoriedade a partir dos anos 1990 entre acadêmicos das Relações Internacionais, Filosofia Política, Direito Internacional e Sociologia (HELD; MCGREW, 2002).

A variedade de abordagens e propostas normativas são características latentes da literatura de democracia global. De forma ampla, os estudos sobre essa questão vão desde a proposta da *democracia cosmopolita* encabeçada pelos estudos de David Held (1995) e Daniele Archibugi (2004), passam pelos modelos de *democracia deliberativa* de John Dryzek (2000) e Terry Macdonald (2008), pela reativação do debate sobre construção de um *governo mundial* por autores como Jürgen Habermas (2006) e Andrew Kuper (2004) e chegam a abranger também as perspectivas de *democracia radical* de autores como Chantal Mouffe (2009), que tomam a propagação de princípios democráticos liberais sob um viés crítico. Ainda assim, em que pese a multiplicidade de conceitos e pressupostos filosóficos que embasam tantas perspectivas distintas, todas elas tomam como reconhecimento fundamental a ideia de que os processos de *decision-making* nos espaços de deliberação internacional sofrem de problemas de legitimidade democrática.

Em linhas gerais, boa parte dos autores ocupados com a análise do déficit democrático na política internacional identifica que a multiplicação de mecanismos formais e informais para regulação das questões globais e a crescente ingerência de outros atores que não somente o Estado-Nação no manejo desses problemas (SCHOLTE, 2014) engendram uma condição em que a unidade política decisória não se encontra mais concentrada nos limites dos Estados nacionais, ao passo que, contraditoriamente, todos os parâmetros de participação democrática são pensados levando em conta as interações políticas dentro das fronteiras estatais (ZÜRN et al., 2012). Dessa forma, o argumento geral de identificação da *sub-representação dos indivíduos na política internacional* parte do reconhecimento de que o aprofundamento dos processos de globalização nas últimas décadas não só possibilita que as decisões tomadas no âmbito dos governos nacionais agora alcancem com mais rigor indivíduos que não necessariamente se encontram dentro de suas fronteiras territoriais, como também dificulta que as decisões tomadas por atores internacionais e transnacionais sejam suscetíveis à regulação pública, isto é, controle democrático (BEITZ, 2011).

Com a proliferação de atividades transnacionais, as decisões tomadas por atores e forças externas reduzem a capacidade dos cidadãos nacionais de exercer controle sobre assuntos de vital importância para suas vidas, utilizando, para isso, seus governos nacionais. Ao mesmo tempo, há uma redução da capacidade

do sistema político interno de responder satisfatoriamente às preferências coletivas de seus cidadãos (PEREIRA, 2011, p. 6-7).

A forma como os atores internacionais exercem formas de poder público que impactam e constroem a vida dos cidadãos em suas sociedades nacionais aliada à constatação de que os indivíduos estão crescentemente sendo excluídos das atividades e processos decisórios globais dá o tom para o reconhecimento do déficit democrático na política internacional, que pode ser simplesmente caracterizado como a lacuna entre aqueles que pensam as regras transnacionais (*rule-makers*) e aqueles que recebem tais regras (*rule-takers*):

[a]s decisions are taken outside the state, national leaders are unable to control the forces which impact domestic institutions and citizens. Correspondingly, and resultantly, individuals within each state have no direct say in how global rules are forged. This undermines the notion that individuals can collectively govern their joint affairs (STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY, 2015, s.p.).

Ainda segundo a Stanford Encyclopedia of Philosophy (2015), é possível tratar do déficit democrático na política internacional como sendo composto por três fatores adicionais, sendo o último destes o mais frutífero em termos de contribuição para se iniciar o debate sobre a possível existência de um déficit de representação das cidades nas relações internacionais.

O primeiro fator elencado chama atenção para o fato de que os órgãos internacionais geralmente operam através de processos pouco responsivos (“*unaccountable*”, na terminologia anglófona correntemente usada) e com baixo grau de transparência. Essa é uma das questões mais enfatizadas pelos acadêmicos que estudam o déficit democrático na política internacional e conta com uma ampla gama de estudos teóricos e de caso, com argumentos contra e favoráveis à possibilidade das instituições internacionais serem consideradas democráticas (DAHL, 1999; STASAVAGE, 2004; PEREIRA, 2013; BELÉM-LOPES, 2016; KOENIG-ARCHIBUGI, 2017). O segundo fator recai sobre a problemática do escopo, ou seja, a inabilidade dos arranjos de governança global (processos, normas e instituições) em conduzir de forma efetiva os atores da política internacional para o encaminhamento de soluções para os problemas globais, como aqueles contemplados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (HAAS, 2004). Por fim, o terceiro elemento diz respeito à questão da sobreposição das *constituencies*, o que gera impasses práticos sobre quem ou qual grupo deve ser democraticamente representado nos processos internacionais de *decision-making*, especialmente considerando que “[...] [the]

globalization generates postnational communities of fate not based on national boundaries but upon shared problems and mutual allegiance” (STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY, 2015, s.p.).

Esse ponto adquire contornos paradoxais, pois nos leva a uma dúvida que, embora substancial, não encontra soluções definitivas no âmbito da teoria democrática: “[...] *who should be able to participate in the making of what collective decisions for those decisions to qualify as democratic[?]*” (AGNÉ, 2006, p. 433). Tal questionamento será nossa bússola para refletir sobre a existência ou não do déficit democrático das cidades na política internacional.

2.3 Conclusão

Ao longo da primeira seção deste capítulo, a questão da sub-representação dos indivíduos nas sociedades democráticas foi brevemente mapeada, chamando atenção para como esse tema é pensado e conceituado por diversos autores e como algumas perspectivas da teoria democrática contemporânea têm se mostrado mais abertas às possibilidades de participação como forma de aprimorar a representação política nos sistemas democráticos domésticos e, assim, suprir o déficit democrático. Essa discussão prévia foi fundamental, pois mostra como a maioria dos autores interessados em debater a legitimidade democrática das decisões formuladas nos espaços da política internacional se fundamentou a partir das discussões sobre déficit democrático nas democracias representativas.

Como se percebe com a leitura da segunda seção, a literatura que se debruça sobre o estudo do déficit democrático na política internacional emerge nos anos 1990 e em geral carrega uma preocupação marcante sobre as possibilidades de constituir a democracia global. Mesmo que partindo de diferentes pressupostos filosóficos, todas as abordagens e propostas normativas que se enquadram nessa tradição discutem o déficit democrático na política internacional a partir de um *nexo indivíduo-estrutura*. Assinala-se, portanto, que os indivíduos sob os quais incidem as normas internacionais são sistematicamente excluídos das atividades e processos decisórios internacionais, não os tendo sob controle democrático.

No entanto, conforme já fora exaustivamente mencionado, aqui nos interessa o estudo das cidades. A partir da identificação de que são poucos os estudos que se ocupam do déficit democrático na política internacional levando em conta as cidades como nível fundamental de análise, o nosso desafio para o próximo capítulo consistirá em utilizar os

frameworks teórico-conceituais já existentes para pensar o déficit democrático não a partir da relação indivíduo-estrutura como vem sendo tradicionalmente abordado, mas sim a relação entre os governos locais e estruturas internacionais através de um *nexo territorial*. De forma mais objetiva, esse debate será desfraldado no próximo capítulo a partir da discussão da lacuna democrática na política internacional tendo como parâmetro o espaço territorial das cidades e seu âmbito de representação política. A pergunta que nos guiará nessa empreitada se define nos seguintes termos: a falta de capacidade normativa das cidades na política internacional implica numa situação de déficit de representação desses atores?

CAPÍTULO 3 – Um espaço na “mesa global”: reflexões sobre a representação e participação das cidades na política internacional

3.1 Introdução: reflexões sobre a discussão do déficit democrático na política internacional aplicada às cidades

Os capítulos anteriores desse trabalho abriram caminho para investigarmos com melhor propriedade o objeto de estudo, tal seja a ocorrência de déficit de representação das cidades nas decisões tomadas nos espaços de política internacional, o que poderia significar um déficit democrático internacional em razão da relevância já apontada das cidades e localidades nas relações internacionais. Das primeiras páginas apresentadas até este último capítulo, um longo caminho foi percorrido até que se chegasse ao centro das atenções desse trabalho: enquanto o capítulo 1 evidenciou a existência de um consenso amplo – lastreado em diversos processos e fenômenos – em conceber as cidades como atores relevantes para se pensar os problemas e soluções globais, o capítulo 2 apresentou diversas ferramentas teórico-conceituais para refletir sobre a questão do déficit democrático.

Aparentemente desconexos, esses dois debates serão de fundamental importância para que agora olhares sejam lançado para um caminho pouco explorado – ou ainda negligenciado a fim de evitar eufemismos – pela literatura, que consiste em tratar a lacuna de representação democrática na política internacional sob uma perspectiva *territorial*, considerando as cidades como principal nível de análise. Por isso, antes de adentrar nos meandros dessa questão, é fundamental que retomemos alguns pontos mencionados nas páginas anteriores a fim de que as motivações (e prováveis limitações) de um estudo inicial nesse sentido se tornem mais nítidas para o leitor.

Uma das preocupações mais latentes do primeiro capítulo desse trabalho foi o de demonstrar a consolidação do fenômeno da inserção das cidades no meio internacional e as diversas implicações suscitadas a partir desse processo. Seja pelo inegável protagonismo internacional que as cidades vêm adquirindo nas últimas décadas, seja pelo processo de urbanização que cresce em ritmos avassaladores em todas as regiões do mundo, ou mesmo por uma combinação entre esses dois elementos, o fato é que as questões urbanas vêm ganhando atenção dos Estados a ponto de serem efetivamente endereçadas nas instituições multilaterais. Talvez nada melhor simbolize essa atenção sem precedentes do que a adoção de importantes agendas multilaterais que não apenas identificam os espaços urbanos como

os *loci* de manifestação dos problemas globais mais urgentes, como também efetivam normas internacionais que incidem diretamente sobre as cidades: é o caso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Nova Agenda Urbana (NAU), aprovadas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

Foi a partir desse ponto que a questão da representação democrática se manifestou de uma forma particularmente sensível para o interesse desse estudo. No capítulo 2 – com o grau de abstração necessário para identificar de forma ampla os sintomas da crise democrática – se percebeu como a legitimidade democrática das decisões tomadas nos sistemas representativos tem sido colocada em xeque sob a argumentação de que o instituto da representação política vem se mostrando insuficiente para garantir a promessa de controle de poder político pelos cidadãos. É, portanto, sob a constatação de que os indivíduos estão cada vez mais incapazes de manter sob vinculação e controle democrático seus representantes políticos (chancelados pela escolha eleitoral) que emergem os argumentos sobre a lacuna de representação nos sistemas democráticos contemporâneos.

Na política internacional – e com o mesmo nível de abstração requerido para se pensar sobre tal questão –, o problema se coloca de forma semelhante. Embora seja prudente destacar que determinados autores negam com veemência a mínima possibilidade das decisões da política internacional serem pensadas sob bases democráticas (DAHL, 1999), existe uma ampla literatura que identifica a exclusão dos indivíduos das atividades e processos decisórios globais e que efetivamente pensa os caminhos para aprimorar os procedimentos de tomada de decisão internacional. Segundo esses autores, por inúmeros fatores mencionados no segundo capítulo, as instituições internacionais estariam operando através de métodos poucos responsivos e o *decision-making* em nível internacional se mostraria blindado à interação democrática dos indivíduos. Nesse quadro de sub-representação dos indivíduos nas resultantes da política internacional, as decisões estariam sendo geradas nesses espaços – e, de fato, impactando diretamente a vida das pessoas – sem que os indivíduos tivessem controle democrático sobre tais processos.

É a partir dessas reflexões preliminares que chegamos ao centro das atenções desse trabalho. Como vimos, o diagnóstico do déficit democrático nos sistemas representativos não se define pela falta de representação dos cidadãos *per se*, afinal, todos os indivíduos, em tese, estão representados à medida que o mecanismo do voto chancela e legitima o representante a atuar politicamente em nome de *outrem*. A discussão se dá muito mais nos termos de que a representação formal é diminuta para arcar com as

demandas democráticas dos cidadãos. Igualmente, a identificação do déficit democrático na política internacional não implica no reconhecimento de que as decisões tomadas pelos Estados são totalmente desvinculadas dos interesses dos indivíduos. Outrossim, quando transpomos essa linha de raciocínio para refletir sobre a condição da representação das cidades na política internacional, seguimos num caminho relativamente similar: por princípio de qualquer sistema representativo, todos os governos subnacionais estarão sendo representados pelo ente governamental central, isto é, pela delegação nacional que compõe todo e qualquer processo de negociação intergovernamental.

Como em qualquer processo da política internacional – por circunstâncias históricas diversas que não merecem nossa problematização neste momento –, os Estados se colocam como os principais fiadores e entidades políticas responsáveis por deliberar as normas internacionais. Com efeito, a assinatura de compromissos multilaterais de desenvolvimento se dá entre os Estados Nacionais, sujeitos primários de Direito Internacional. No entanto, tais agendas internacionais vêm reconhecendo os espaços urbanos como os *loci* de manifestação dos problemas globais e também de formulação das soluções para eles, suscitando, com isso, um processo de normatização internacional de atividades vinculadas às cidades (retomar capítulo 1, subseção 1.2.3). A questão é que, nesse processo, as cidades, através dos governos locais, não deliberam sobre as normas internacionais que incidem sobre elas. Dessa forma, o problema é posto na nossa mesa de discussão da seguinte forma: a falta de capacidade normativa das cidades na política internacional implica numa situação de déficit de representação desses atores? Isto é, o fato das cidades atuarem na política internacional sendo intermediadas pelos Estados (ou mesmo de forma independente ou por redes, como veremos adiante) significa que elas são sub-representadas nas decisões internacionais que as afetam diretamente?

A discussão sobre a participação como forma de fortalecer a representação, apresentada ao longo do capítulo 2 (retomar subseção 2.1.2), revela-se fundamental nesse momento da pesquisa. Como espaço legítimo de formulação de respostas globais para nossos problemas compartilhados, a ONU tem trabalhado pela conformação de compromissos amplos que contem com a aprovação consensual de todos os seus 193 Estados-membros. Com efeito, o esforço de garantir a representação igualitária das nações na adoção de qualquer agenda internacional é perene nos fóruns, conferências e assembleias das Nações Unidas. Somado a essa condição, é também possível acompanhar os empenhos do Sistema ONU em garantir a participação de diversos atores políticos que

agreguem ao debate internacional suas vivências práticas e seus trabalhos rumo à implementação de documentos que são acordados entre as nações. É na esteira desse entendimento que a Carta da ONU, por exemplo, em seu Artigo 71 (ONU, 2011), prevê consultas à Sociedade Civil por meio do cadastro de Organizações Não-Governamentais (ONG) no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC); e que as várias conferências da ONU estabelecem mecanismos de consultas, eventos paralelos, fóruns *multistakeholder* para garantir a inserção de atores “não-tradicionais” no processo.

Para discutir a questão do déficit de representação das cidades na política internacional, é preciso ter em conta que a inserção de suas posições políticas no geral se manifesta de duas formas: a primeira, já mencionada no parágrafo acima, refere-se à criação de espaços de participação abertos pelas instituições internacionais aos atores que não necessariamente deliberam sobre as questões que são encaminhadas pelas delegações de países; a segunda, que será pontuada na seção seguinte, diz respeito aos mecanismos de participação criados pelos Estados Nacionais como forma de dar legitimidade às suas posições nacionais que são levadas para os espaços internacionais.

Levando tais elementos em consideração, a sub-representação das cidades na política internacional será discutida tendo como elemento norteador a inserção desses atores (leia-se governos locais) nos processos da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). O caso da Habitat III é essencialmente significativo pelo fato de ser uma conferência internacional que versa unicamente sobre as cidades: consequentemente, a grande maioria dos elementos previstos na Nova Agenda Urbana (NAU), documento final da Habitat III acordado entre todos os Estados-membros da ONU, dispõe sobre responsabilidades que os governos locais devem assumir para que o processo de desenvolvimento urbano se dê numa plataforma sustentável nos próximos anos (mais precisamente em 2036, momento de realização da Habitat IV e renovação do compromisso político adotado em 2016).

Com a perspectiva de investigar como se deu a representação e participação das cidades, olharemos com atenção para as formas como esses atores se organizaram diante de uma conferência internacional cujas normas internacionais lá estabelecidas incidem diretamente sobre eles. A expectativa é que a análise do caso da Habitat III seja útil para que consigamos expandir nossas observações a fim de refletir sobre as possibilidades e limites da representação efetiva das cidades nas relações internacionais.

3.2 A preparação para a Habitat III e a abertura para participação de governos locais durante o processo da Conferência

O pontapé inicial para a realização da Habitat III se deu em 2013, quando a ONU, em sua Assembleia Geral, adotou a Resolução A/RES/67/216 (ONU, 2013) que decidiu, dentre outras matérias, o caráter intergovernamental do processo e estabeleceu a formação de um Comitê Preparatório (PrepCom) como forma de organizar as etapas da Conferência e garantir a participação dos atores antes e durante o evento²⁷. Essa decisão inicial sobre a natureza do evento e dos atores que estariam aptos a incidir sobre ele foi complementada pela Resolução A/RES/68/239 (ONU, 2014a) que estabeleceu o convite para que os Estados-membros da ONU facilitassem processos de participação entre os vários *stakeholders*, com ênfase na necessidade de incluir autoridades e governos locais.

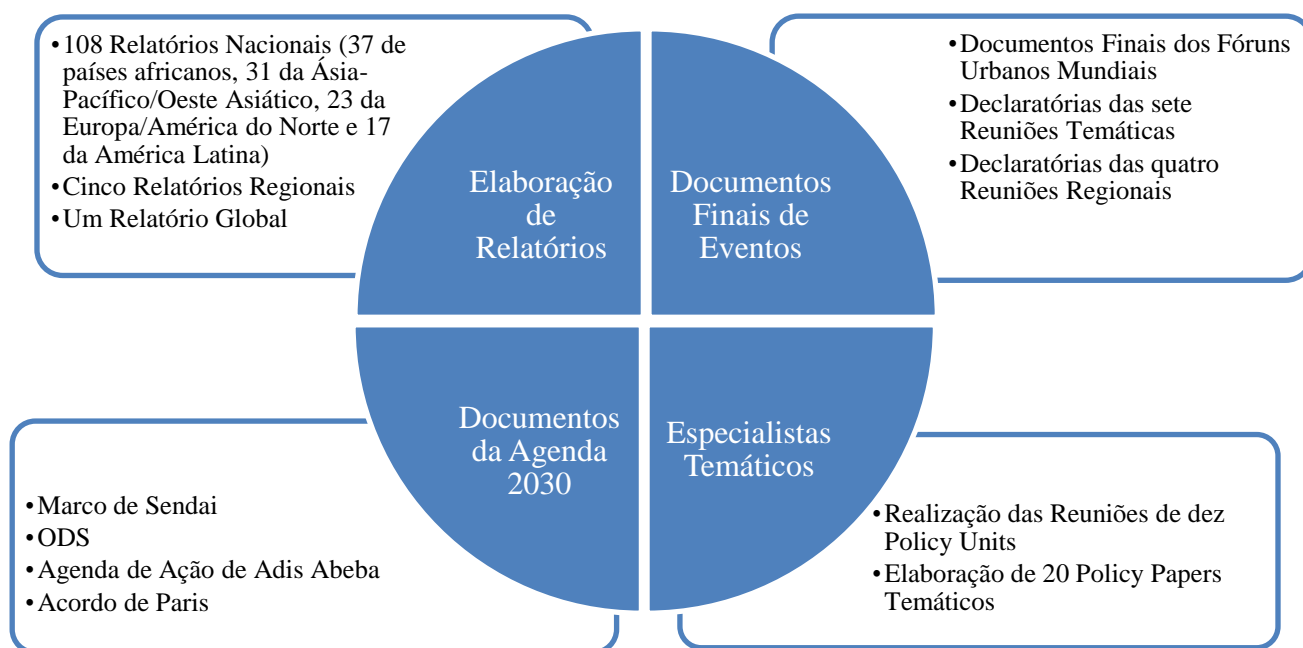
Esses dois documentos preliminares de fato se refletiram no processo internacional da Conferência, ao menos se considerarmos as estruturas formais que foram estabelecidas para a participação dos Estados e outros atores relevantes durante os três anos de trabalhos efetivos que antecederam a realização da Habitat III em si. A título de ilustração, as três reuniões do PrepCom, ocorridas em 2014, 2015 e 2016, não apenas delinearam os espaços que seriam ocupados pelos *stakeholders* ao longo do processo da Conferência, como elas mesmas contaram com a participação desses grupos de interesse. Além das reuniões do PrepCom, o processo da Habitat III contemplou a realização de **reuniões temáticas e regionais**, que consistiram em onze encontros para se debater as prioridades e recomendações para a NAU entre as delegações de Estados, governos locais e organizações da sociedade civil²⁸; e também a realização dos encontros das **Policy**

²⁷ Como os órgãos responsáveis pela organização da Conferência Habitat III serão correntemente mencionados no corpo do texto, cabe aqui uma menção aos atores que compuseram a estrutura organizacional da Conferência Habitat III: além do *Secretariado* da Conferência, instância responsável por coordenar toda a organização do evento, a estrutura também contou com um *Bureau* voltado a monitorar o andamento do processo da Conferência, desde a primeira sessão do PrepCom até o evento final. Esse grupo foi composto por dez Estados, cuja seleção se deu seguindo critérios de balanço geográfico. Foi amplamente reconhecido seu papel em moldar os rascunhos da NAU, sobretudo através da atuação das delegações do Equador e França, que atuaram como co-facilitadoras do Bureau.

²⁸ A realização de reuniões temáticas e regionais teve como propósito a identificação e discussão de tópicos que, por sua relevância, deveriam ser levados em consideração na NAU. No entanto, são poucas as informações sobre o porquê daqueles tópicos específicos. O *website* oficial da Conferência Habitat III se limita a explicar que “[r]egional and thematic meetings were selected based on the quality of the proposals, relevance of the topics, as well as envisaged participation and commitment to the Habitat III process” (ONU, 2016b, s.p.). As sete reuniões temáticas tiveram como temas: engajamento cidadão, regiões metropolitanas, cidades intermediárias, energias sustentáveis, financiamento para o desenvolvimento urbano, espaços públicos e assentamentos informais. Por sua vez, os encontros regionais também discutiram essas questões,

Units²⁹, grupos formados por *experts* que debateram temas emergentes de desenvolvimento urbano e encaminharam propostas através de Policy Papers que serviram como *inputs* oficiais para a NAU (ONU, 2016b). Como é sinalizado pelo esquema apresentado na Figura 1 abaixo, não existiu uma única via institucional para que a NAU recebesse os *inputs* dos vários grupos de interesse; o processo de construção dos rascunhos do documento final tampouco foi linear como uma primeira vista ao esquema parece indicar.

Figura 1 – Documentos oficiais que alimentaram a construção da NAU³⁰



Mas como de fato se deu a inserção dos governos locais nos processos que antecederam a Habitat III e na Conferência em si? Mais importante, como avaliar a participação desses atores na conformação do documento final da Conferência: isto é, os

mas levando em conta o recorte regional desses temas e participação por balanço geográfico; quatro deles foram realizados: região Ásia-Pacífico, África, Europa e América Latina e Caribe (ONU, 2016b).

²⁹ Cada uma das Policy Units elaborou relatórios temáticos sobre temas críticos que deveriam ser contemplados na NAU, que são os Policy Papers. Há o reconhecimento de que a NAU foi em grande medida moldada pelo conteúdo técnico elaborado pelos experts que compuseram esses grupos. As dez Policy Units trouxeram enfoques nos seguintes tópicos: 1) direito à cidade; 2) enquadramentos socioculturais urbanos; 3) políticas nacionais de urbanização; 4) governança urbana, desenvolvimento institucional e de capacidades; 5) finanças municipais e sistemas fiscais locais; 6) mercado de terras e segregação; 7) estratégias de desenvolvimento econômico urbano; 8) ecologia e resiliência urbana; 9) tecnologia e serviços urbanos; e 10) políticas de moradia.

³⁰ Elaboração própria com informações ONU (2016b).

inputs dos governos locais realmente foram decisivos para que as principais reivindicações das cidades fossem contempladas na NAU? Para que essas duas questões sejam apreciadas, é necessário analisar brevemente como a ONU, através de seus órgãos competentes, desenhou o processo de participação dos *stakeholders* no processo da Habitat III, olhando de forma cuidadosa para os espaços de engajamento multissetorial que foram estabelecidos e questionando como os atores de fato se inseriram nessas instâncias.

Cabe destacar que além das já mencionadas Resoluções A/RES/67/216 e A/RES/68/239, a existência de mecanismos para participação dos governos locais nos processos anteriores e durante a Conferência ganhou amparo na Resolução A/RES/70/210 aprovada na Assembleia Geral da ONU. Este documento, em seu anexo, concebe os procedimentos que deveriam reger a realização da Habitat III. A participação dos governos e autoridades locais está especificamente contemplada na Regra 64 que estabelece que “[r]epresentatives of local authorities accredited to the Conference [...] may participate, without the right to vote, in the deliberations of the Conference, the Main Committee and, as appropriate, any other committee or working group on questions within the scope of their activities” (ONU, 2016d, p. 18). Outro aspecto digno de nota que o texto dessa Resolução expressa, em caráter recomendatório, é a importância dos governos nacionais estabelecerem canais com as autoridades locais para discutir sugestões e recomendações nos rascunhos da NAU, à medida que estes fossem sendo formulados (ONU, 2016d).

No nível doméstico, para os países que se mostraram interessados em ouvir seus governos locais a fim de construir as posições nacionais ancoradas na participação dos atores urbanos (ver Tabela 2 a seguir), as recomendações expressas nas Resoluções se traduziram no estabelecimento de plataformas de participação social, realização de seminários e consultas abertas³¹. No nível multilateral, principal enfoque dessa seção, os termos das Resoluções significaram o estabelecimento de modelos participatórios

³¹ Usando o caso brasileiro como referência, o envolvimento do Governo Federal na Conferência Habitat III se deu a partir de um esforço interministerial que atingiu, sobretudo, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério das Cidades (através do Conselho Nacional das Cidades). As atividades de participação multissetorial foram organizadas por meio de um Grupo de Trabalho coordenado pelo Conselho Nacional das Cidades. Considerando os quase três anos de trabalho, o processo participatório pode ser sistematizado em três grandes fases: a primeira envolveu consulta pública sobre os temas de desenvolvimento urbano propostos pela ONU; a segunda compreendeu apresentações sobre os indicadores que pintariam o quadro da situação da evolução das condições urbanas no Brasil. Embora com espaço para considerações das sociedade civil, o processo nesta fase foi majoritariamente tecnocrático, envolvendo especialistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); por fim, o processo foi concluído com a realização do Seminário Nacional Habitat III Participa BR em 2015, na cidade de Brasília/DF. Nas três fases, a participação dos atores foi facilitada através da plataforma *online* Participa Brasil (BRASIL, s.d.), onde foi possível contribuir com *inputs*. Toda a trajetória está sistematizada no “Relatório Brasileiro para a Habitat III” (IPEA, 2016).

importantes para aprimorar a inserção dos vários atores que não têm capacidade de voto na Conferência, como a criação de uma Assembleia Geral de Parceiros (*General Assembly of Partners ou GAP*), a promoção de Audiências Informais (*Informal Hearings*) com representantes de governos locais e a realização de uma assembleia de autoridades locais (*The Second World Assembly of Local and Regional Governments*). As subseções seguintes irão expor como esses instrumentos foram criados e o alcance que eles tiveram para os resultados finais da Habitat III tendo como referência a apropriação dos governos locais nesses espaços.

Tabela 2 – Análise da preparação dos países para a Habitat III segundo critérios sugeridos pela ONU-Habitat³²

	Como o Estado-Nação situa os governos locais em sua relação com a ONU?		Caso os governos locais participem da agenda internacional, de que forma ocorre esse envolvimento?		participação ou promoção de processos participativos		Foram criados mecanismos para estimular, documentar ou organizar essa participação?		Acompanhamento e avaliação agenda Habitat II
	De forma unitária	De forma cooperativa (política e competências)	Maneira apenas consultiva	Consultiva e deliberativa	Envolvendo movimentos sociais e ONGs	Envolvendo universidades, gestores públicos e pesquisadores	Mecanismos inovadores ou específicos	Mecanismos pré-existent	
Brasil									
França									
Alemanha									
México									
EUA									
Jordânia									
Colômbia									
Cuba									
Guatemala									
Indonésia									
Jamaica									
Angola									
El Salvador									
Argentina									
Tunísia									
Mauritius									
Togo									
Honduras									
Chile									
Egypt									
Peru									
South Africa									
Finlândia									
Czech Republic									
Albania									
Chad									
Cyprus									
Korea									
Trinidad Tobago									

³² Figura retirada de Renato Balbim (2016, p. 160). Segundo o esquema de sinalização pensado pelo autor, a cor verde indica que o referido processo obedeceu aos critérios previstos pela ONU-Habitat (atentar também para a gradação da cor verde); a cor vermelha representa o não atendimento do processo; finalmente, a cor branca indica a falta de informações oficiais para aferir uma posição clara sobre o critério.

As regras que regeram a participação da sociedade civil e autoridades locais no processo da Habitat III são referenciadas por observadores das negociações como talvez das mais progressistas do Sistema ONU. Tido como “histórico” e “realmente inovador” por representantes tanto de governos como de organizações não-governamentais (ONG) (SCRUGGS, 2015), o estabelecimento dessas regras, com devida aprovação no espaço mais democrático da ONU, abriu espaço para a criação de mecanismos de participação como os três citados acima. A partir de uma leitura crítica dessas vias institucionais, buscar-se-á extrair conclusões sobre como (e se) as “vozes das cidades” foram reverberadas na NAU, fazendo conexões com a discussão teórica de nosso interesse, tal seja, o déficit de representação das cidades na política internacional.

3.2.1 A General Assembly of Partners (GAP)

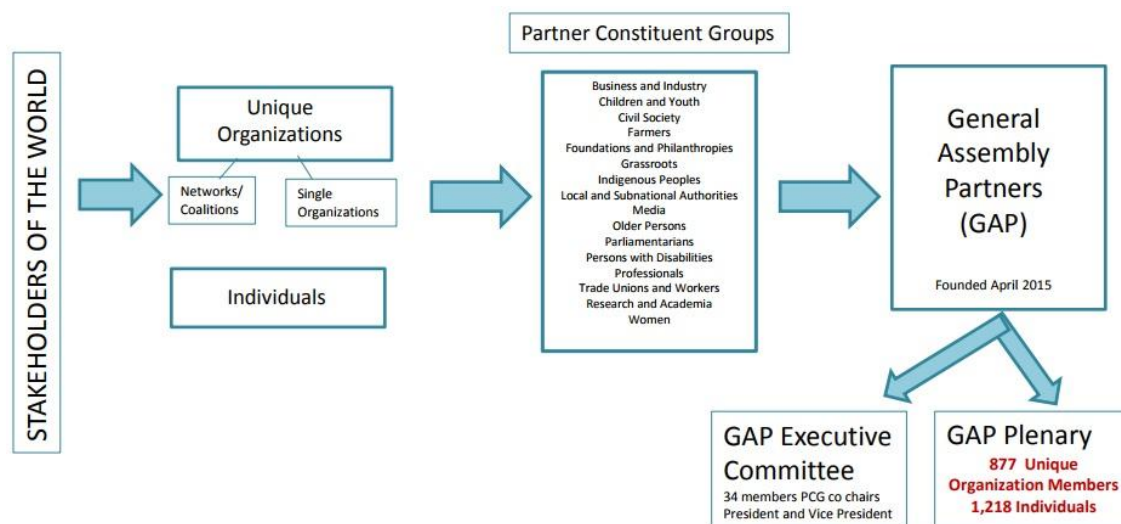
Em termos gerais, a GAP é uma plataforma de engajamento e parcerias *multistakeholder* voltada à incidência no processo da Conferência Habitat III e na implementação da NAU. Criada em 2014 como desdobramento de um dos eventos da *World Urban Campaign* da ONU-Habitat, a GAP passou a atuar como um grupo independente e auto-organizado somente no ano seguinte. A partir da adoção de uma constituição formal em 2015, o grupo garantiu o seu reconhecimento enquanto plataforma legítima *vis-à-vis* os Estados Nacionais, sendo aprovado pelo Secretariado da Conferência Habitat III e pela Assembleia Geral da ONU através da Resolução A/RES/70/210 (GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS, 2017a).

A justificativa que embasou a criação da GAP foi a proposta de simplificar e dar celeridade ao engajamento multissetorial dos atores interessados em contribuir com a NAU, aprimorando a participação dos *stakeholders* nos eventos prévios à Conferência e na própria Habitat III. Prezando pelo balanço regional em sua composição, esse grupo congrega mais de 1000 organizações e indivíduos através do modelo de representação por *constituency*, consistindo em um único canal de colaboração entre 16 grupos de interesse distintos³³ (ver estrutura da GAP na Figura 3 na página seguinte) (GENERAL

³³ As 16 *constituencies* – ou, seguindo a terminologia da organização, Partner Constituent Groups – que compõem a GAP são as seguintes: 1) Autoridades Locais e Subnacionais; 2) Organizações da Sociedade Civil; 3) Sindicatos; 4) Profissionais do Trabalho; 5) Acadêmicos e Pesquisadores; 6) Grupos de Solidariedade Humana (Organizações de Base); 7) Pessoas Indígenas; 8) Parlamentares; 9) Setor Privado; 10) Fundações e Organizações Filantrópicas; 11) Instituições Financeiras; 12) Infância e Juventude; 13) Mulheres; 14) Mídia; 15) Idosos; e 16) Pessoas com Deficiências (GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS, 2017b).

ASSEMBLY OF PARTNERS, 2016). Por tal razão, reconhece-se que a GAP é um modelo de participação inovador no sentido de tornar mais efetiva a colaboração dos *stakeholders* nas Conferências das Nações Unidas, sendo a Habitat III a primeira conferência da ONU que experimentou o engajamento dos diversos atores nesses moldes.

Figura 2 – Estrutura institucional da GAP³⁴



Diante do processo da Habitat III, a GAP realizou seu trabalho em três frentes distintas: *i*) coordenação das declarações e *inputs* dos *stakeholders* frente às negociações intergovernamentais; *ii*) coordenação das Audiências Informais com as *constituencies*; e *iii*) trabalho de *advocacy*, atuando em colaboração próxima com o Bureau do PrepCom e com os co-facilitadores das negociações para influenciar os termos da NAU (GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS, 2017d). Dessa forma, as posições puderam ser encaminhadas para os Estados e para o Secretariado da Conferência de uma forma coletiva e estruturada, em nome da GAP como um todo. Na reta final do processo preparatório da Conferência, esse trabalho culminou com a entrega do documento “Partnerships for the New Urban Agenda”, que contém as posições, estabelecidas em consenso entre as dezesseis *constituencies* que compõem a plataforma, que deveriam guiar a NAU e os processos posteriores de implementação, monitoramento e avaliação da Agenda (GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS, 2016).

Ainda que o modelo da GAP seja referenciado como um caso de sucesso, inclusive para ser replicado em outras negociações multilaterais (ONU, 2016b; PEIRCE,

³⁴ Figura retirada de Shipra Narang Suri (2016, s.p.).

2015)³⁵, faz-se necessário mencionar que inexistem estudos avaliando como se deu a inserção dos atores interessados em contribuir com as discussões sobre desenvolvimento urbano sustentável e as lacunas desse processo, questionando a efetividade de uma atuação nesse modelo³⁶. Cabe destacar que muito embora a GAP tenha sido formulada visando influenciar a conformação da NAU, seus trabalhos seguem ocorrendo agora com ênfase nos debates internacionais e locais em torno da implementação, avaliação e monitoramento do documento final da Habitat III (GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS, 2017c), fato que evidencia ainda mais a necessidade de estudos que ponderem de forma crítica o *modus operandi* desses grupos, retirando lições práticas para aprimoramento institucional.

3.2.2 Informal Hearings

Para além do estabelecimento da GAP como principal plataforma de inserção dos *stakeholders* no processo da Conferência Habitat III, os esforços das Nações Unidas em aprimorar a participação dos atores nas decisões que envolviam a Conferência também se traduziram na realização de Audiências Informais com autoridades e governos locais. Esse mecanismo de participação também estava ancorado na Resolução A/RES/70/210, aprovada na Assembleia Geral da ONU em 2015 (ONU, 2016d), e foi a primeira experiência da organização em encaminhar processos de consulta tratando os governos locais como *constituency* em si (METROPOLIS, 2016).

De fato, experiências anteriores no processo da Conferência já haviam sinalizado para a abertura do diálogo com os governos locais. Em 2014, por exemplo, quando da realização da primeira sessão do PrepCom, aconteceram consultas abertas³⁷ com os vários

³⁵ Sobre esse aspecto, sublinha-se: “[t]he very establishment of a General Assembly of Partners towards Habitat III and its recognition in the agreed modalities of the Conference, is an innovative practice of stakeholder engagement that we hope will be replicated in other UN processes in the future” (GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS, 2016, p. 3).

³⁶ A participação de *stakeholders* nos processos multilaterais da ONU tem sido alvo da atenção da literatura que estuda as vias institucionais para aprimorar a legitimidade das decisões formuladas nas Nações Unidas. Nesse escopo, destaco os estudos de caso de Karin Bäckstrand (2006), Moomaw et al. (2017) e Gupta e van Asselt (2017).

³⁷ De antemão, a realização das consultas abertas com as autoridades e governos locais identificou que a principal preocupação desses atores consistia nos entraves ainda existentes para que o papel das autoridades locais fosse de fato priorizado na promoção do desenvolvimento. Ressaltou-se bastante as inúmeras dificuldades práticas dos governos locais se inserirem propriamente na definição, implementação e monitoramento das agendas multilaterais de desenvolvimento sustentável e que, portanto, haveria uma necessidade de incidir mais fortemente nos termos da NAU, considerando as lacunas práticas que as autoridades locais enfrentam para lidar com agendas globais nas cidades e regiões (ONU, 2014b). Assim, conforme demonstra o relatório de destaques das consultas abertas realizadas entre *stakeholders* nas vésperas

stakeholders para mapear suas principais preocupações com os trâmites da Conferência e com a própria discussão de desenvolvimento urbano em nível internacional, nacional e local. No entanto, foi somente com as Audiências Informais ocorridas em maio de 2016, meses antes da adoção da NAU em âmbito multilateral (outubro do mesmo ano), que os governos locais tiveram a oportunidade de responder ao rascunho da NAU que havia sido formulado, fornecendo *inputs* oficiais ao documento.

As Audiências Informais ocorreram em dois dias, com o propósito de que governos locais, *representados através de associações de autoridades locais convidadas para o processo*, expusessem suas visões sobre a minuta zero da NAU. Assim, liderada pela Global Taskforce of Local and Regional Governments (GTF)³⁸ – principal grupo de *advocacy* das pautas de desenvolvimento local nos espaços globais de tomada de decisão –, a *constituency* das autoridades e governos locais colocou sobre a mesa de discussão com os Estados Nacionais suas impressões e principais recomendações para a alteração da minuta zero da NAU.

Os *inputs* da GTF foram sistematizados no documento “Global Taskforce recommendations on the zero draft of the New Urban Agenda” (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, 2016a). De forma ampla, esse documento de posicionamento apresenta comentários positivos sobre a forma como a minuta zero incluiu alguns termos que, desde o início das negociações, mostraram-se como sendo de grande interesse da *constituency* dos governos e autoridades locais, como o reconhecimento: *i)* dos princípios da subsidiariedade e da autogovernança local; *ii)* do papel fundamental dos governos subnacionais em garantir o bem-estar das comunidades; *iii)* do Direito à Cidade enquanto princípio guiador das políticas urbanas; *iv)* e de abordagens territoriais para as políticas urbanas nacionais. Por outro lado, os governos locais também expressaram o desejo de verem incluídas na NAU o comprometimento dos

da primeira sessão do PrepCom da Habitat III, uma das ênfases expressas pelos governos locais foi a de que “[l]ocal authorities need adequate financial, human, and institutional resources as well as data and statistical approaches to successfully implement a new global urban agenda. These resources need to be strengthened at the local level to create a decent decentralization system. Furthermore, the need for balanced responsibilities between the institutional authorities of large and small cities and of urban and rural regions was underlined” (ONU, 2014b, p. 23).

³⁸ A GTF é um mecanismo de coordenação e consulta que congrega diferentes redes internacionais de governos locais com o intuito de realizar trabalho de campanha e *advocacy* nos espaços globais de tomada de decisão. O grupo foi estabelecido em 2013, visando principalmente a incidência política nos processos negociatórios dos ODS e da Conferência Habitat, mas continua trabalhando pela localização das agendas globais de desenvolvimento sustentável. É coordenado pela rede United Cities and Local Governments (UCLG/CGLU) (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, 2016b).

Estados em: *i*) facilitar as reformas legais e institucionais necessárias para empoderar os níveis subnacionais de governo; *ii*) reconhecer os processos locais de democracia e governança participativa na implementação de políticas urbanas; e *iii*) facilitar o acesso das autoridades locais aos processos de *decision-making*, para além do “mero diálogo” (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, 2016a; SAÍZ, 2016 *apud* CITISCOPE, 2016).

Segundo relatório do International Institute for Sustainable Development (IISD), as Audiências Informais ocorreram com a participação de mais de 120 representantes de governos locais e regionais (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2016a). Apesar de o relatório mencionar as principais atividades que ocuparam os dois dias de reunião³⁹ e de se ter dimensão da quantidade de representantes de governos locais que participaram do evento, com exceção dos representantes locais que realizaram pronunciamentos como parte da programação oficial do evento⁴⁰ não é possível identificar quais delegações de cidades de fato se fizeram presentes nas Audiências Informais, o que inviabiliza a tomada de qualquer conclusão nossa sobre o respeito ao balanço regional das representações de governos locais nas Audiências ou qualquer outra investigação futura que possa almejar mapear de forma sistemática as motivações dessas autoridades locais em participarem do evento, por exemplo.

3.2.3 The Second World Assembly of Local and Regional Governments

A Segunda Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais foi, por excelência, o canal político de propagação da voz das autoridades locais no processo da Conferência em questão. Reconhecido pelo Secretariado da Habitat III como mais um mecanismo oficial de exposição dos *inputs* da *constituency* das autoridades e governos

³⁹ Segundo o International Institute for Sustainable Development (2016a), as Audiências Informais compreenderam painéis “[...] [on] key recommendations on the Habitat III draft outcome document from a regional perspective; presentations by members of the Global Task Force of Local and Regional Governments on transformative commitments for sustainable urban development; building the urban structure—establishing a supportive national, sub-national and local framework; planning and managing the urban spatial development; enhancing the means of implementation; and follow-up and review of the New Urban Agenda” (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2016a, p. 1).

⁴⁰ Essa informação só está disponível porque consta no site oficial da Conferência Habitat III o nome das poucas autoridades locais que realizaram pronunciamentos nas sessões das Audiências Informais. Caso seja do interesse do leitor o acesso a essa informação, ver ONU (2016c).

locais, o evento ocorreu ao longo de 2016 em três sessões distintas⁴¹ e foi uma segunda edição da Primeira Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais que ocorrera em 1996 antes da realização da Habitat II. A sua ocorrência em paralelo às Conferências Habitat e o fato de sua terceira sessão ter congregado 385 autoridades e líderes locais (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2016b) reforça o significado simbólico de uma convenção como tal, algo que vai além de suas contribuições práticas que serão analisadas a seguir.

Sendo organizada pela GTF, a Segunda Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais teve como elementos norteadores três amplos pontos de *advocacy* dos governos locais frente aos Estados Nacionais: *i*) a defesa do argumento de que a NAU deveria ser guiada pelos princípios da descentralização, com ênfase para os aspectos do fortalecimento da democracia local e da governança urbana; *ii*) a ideia de que a NAU deveria reconhecer e buscar conexões entre outras agendas internacionais de desenvolvimento urbano sustentável, sobretudo o Acordo de Paris e o texto que estabelece os 17 ODS; e *iii*) a posição de que os governos locais e regionais deveriam ter um espaço garantido nos espaços de deliberação da Conferência, mesmo que sem poder de voto (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2016). Baseando-se nesses princípios, a primeira sessão teve como enfoque a preparação das autoridades locais para as Audiências Informais, que ocorreriam nos dias seguintes também em Nova York⁴², enquanto a segunda sessão, por sua vez, teve um caráter mais substantivo com relação ao processo da Habitat III, pois foi o momento do encaminhamento de discussões que culminaram com a adoção de uma declaração conjunta, assinada pela GTF em nome da *constituency* dos governos locais⁴³ (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2016c).

⁴¹ As três sessões da Segunda Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais ocorreram em Nova York (15 maio de 2016), Bogotá (14 de outubro de 2016) e em Quito (16 de outubro de 2016), sendo esta última sessão parte da programação oficial da Habitat III (METROPOLIS, 2016).

⁴² Registra-se aqui a dificuldade para encontrar registros formais da primeira sessão da Assembleia. As informações repassadas no corpo do texto foram em grande parte de *press releases* contidos no *website* da UCLG.

⁴³ O fato de não termos analisado os encaminhamentos da última sessão da Segunda Assembleia se dá em razão desta não ter nenhuma resultante específica que tivesse o papel de incidir sobre o texto da NAU. Naquele momento, o documento que viria a ser assinado entre os Estados-membros da ONU já estava fechado para novas modificações, o que impossibilitaria qualquer ação de *advocacy* que visasse alterar a redação da NAU. O foco, naquele momento, além de um espaço de reunião entre autoridades locais de todo o mundo, seria a entrega oficial da declaração conjunta para a Conferência Habitat III e o estabelecimento de

Essa declaração destaca positivamente, dentre outros pontos, as referências que a NAU faz aos esforços dos governos locais para a promoção do desenvolvimento urbano e o compromisso dos Estados Nacionais em assegurar a descentralização política baseando-se no princípio da subsidiariedade. Além disso, o documento reverencia as menções da NAU a alguns pontos importantes que foram alvo da atenção das cidades ao longo do processo da Conferência, como a referência ao Direito à Cidade, o alinhamento entre governos e sociedade civil e a cooperação entre cidades. A declaração também contém compromissos das cidades baseados em princípios como o empoderamento cidadão para a participação na política local, solidariedade entre cidades e abordagens territoriais de desenvolvimento. Por fim, há um chamado à comunidade internacional em nome das cidades: os governos locais clamam pela necessidade de interconectar a implementação e o acompanhamento entre todas as agendas globais de desenvolvimento sustentável e pela criação de mecanismos em níveis nacionais e global que habilitem o aprimoramento da infraestrutura financeira municipal (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, 2016c).

Uma leitura dos princípios e compromissos expressos na declaratória apontam para uma grande correspondência entre o que a *constituency* sinalizava como seus elementos norteadores de *advocacy* e o que de fato foi apresentado na NAU. O tom do consenso apresentado no documento não demonstra grandes descontentamentos, apenas reitera a necessidade das cidades continuarem como atores ativos no pós-Conferência Habitat III. Em termos concretos, as demandas mais específicas são as seguintes:

[We call the international community to] [3.] [...] *Create a Global Partnership for Localizing Finance* to act as a multi-stakeholder and multilevel umbrella coalition fostering dedicated programs and funding lines for local and regional governments” [...]; [4.] Recognize the need for the World Assembly of Local and Regional Governments to *become a significant and representative mechanism* through which local and regional governments can provide political guidance and technical follow-up on the global sustainability agenda (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, 2016c, p. 2, grifos do autor).

3.3 Conclusão

A ideia de que os indivíduos são sub-representados nas decisões da política internacional em razão de um crescente distanciamento – por razões distintas esmiuçadas

um compromisso compartilhado entre os governos locais e regionais a fim de garantirem os esforços de implementação da NAU.

no capítulo 2 (particularmente seção 2.2) – entre os representantes e os representados é bastante interessante como pontapé inicial para as reflexões sobre o déficit de representação das cidades na política internacional. O diagnóstico de um fenômeno como tal, que nesse caso se traduz simplesmente como a incapacidade das cidades influenciarem e manterem sob controle democrático as normas internacionais que incidem sobre elas, requer fundamentalmente o reconhecimento, por parte do analista, de que a prerrogativa que um indivíduo ou entidade (neste caso, o Estado Nacional) tem para responder em nome de *outrem* (os governos locais das cidades) é insuficiente para satisfazer as demandas democráticas desses atores.

Com efeito, a discussão sobre como formas de participação podem ser úteis para aprimorar a representação política, tão presente em parte das teorias democráticas contemporâneas, mostra-se bastante frutífera à luz do caso da inserção das cidades na Conferência Habitat III. No capítulo 2, percebemos como algumas abordagens identificam as ferramentas de participação cidadã como pontes para aproximar os representados de seus representantes sob a ideia de que os cidadãos devem ser agentes ativos na definição e autorização das decisões políticas. Numa aproximação similar, é possível ver a formulação desses instrumentos nas instituições internacionais como forma de dar maior legitimidade às decisões formuladas nas conferências, fóruns e assembleias globais. Na ocasião da Habitat III, como podemos notar a partir de análise documental, essa perspectiva se materializou através de três importantes mecanismos para melhor viabilizar o posicionamento das cidades num espaço tradicionalmente dominado pelos Estados: o reconhecimento oficial da GAP (enquanto plataforma de engajamento *multistakeholder* e entidade de expressão do posicionamento de diversos atores, dentre os quais os governos locais), a ocorrência de Audiências Informais (como mecanismo de escuta das demandas dos governos locais perante a ONU e aos Estados) e, por fim, a realização de uma Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais (como canal de expressão dos posicionamentos de uma única *constituency* e espaço político de organização de suas demandas).

Fazer um balanço da estrutura desses mecanismos e da forma como eles efetivamente contribuíram para a inserção dos governos locais nos processos da Conferência é uma tarefa complexa e fundamental para que se possam desenhar conclusões sobre sua contribuição para a devida representação das cidades no resultado final da Habitat III. Tais conclusões, para efeitos de organização de nosso pensamento, serão

subdivididas em dois grandes grupos: um primeiro com considerações sobre o trabalho de *advocacy* apresentado pelos governos locais enquanto *constituency* e um segundo abordando a questão da representação dentro dos próprios mecanismos de participação.

Com relação ao primeiro nível de considerações, embora a análise documental dos posicionamentos da *constituency* dos governos e autoridades locais sinalizem uma grande convergência entre aquilo que era advogado pelos atores locais ao longo do processo da Conferência e o que de fato foi acordado entre as nações na NAU, é muito difícil chegar a respostas definitivas sobre como os inúmeros *inputs* (e, nesse ponto, as considerações podem ser também expandidas para outras *constituencies*) foram processados pelas delegações co-facilitadoras do Bureau até que se tornassem, de fato, textos nos rascunhos do documento final. Em razão do processo interno do Bureau ser bastante fechado (e não publicizado através de documentos acessíveis), avaliações sobre a efetividade do *advocacy* da *constituency* são no momento indecifráveis. Essa dificuldade foi inclusive reconhecida por Maryse Gautier, membra da delegação francesa que teve grande papel na redação do primeiro rascunho da NAU, em entrevista à plataforma Citiscope (SCRUGGS, 2016). Ao ser perguntada sobre como o *drafting committee* (grupo de pessoas responsáveis por redigir os rascunhos da NAU, lideradas pelas delegações de França e Equador), iria considerar o peso relativo dos *inputs* de diferentes atores, Gautier declarou que a análise a ser feita por esse grupo seria constante sem, no entanto, mencionar os procedimentos que guiariam a decisão final de incluir ou não determinada demanda na NAU: “[...] *it will be up to us [drafting committee members] to identify the strongest elements, that have to be in the documents*” (GAUTIER, 2016 *apud* SCRUGGS, 2016, s.p.).

Tais observações não são uma forma de desconsiderar os avanços dos espaços participativos conquistados recentemente nos ambientes de deliberação da ONU: basta relembrar que, na ocasião da Habitat I em 1976, os governos locais sequer tiveram acesso à Conferência. Nossas advertências são muito mais no sentido de identificar que o poder de determinação (aqui, no sentido de influência) das cidades sobre as normas internacionais de desenvolvimento urbano parece ser bastante brando quando olhamos propriamente para o acesso dos governos e autoridades locais aos processos negociatórios mais decisivos ao longo do processo da Habitat III; de forma mais sensível, há também o problema de que a pretensa participação das cidades se mostrou restrita sob o aspecto da representação dos governos locais dentro desses espaços, fato que remete ao segundo nível de considerações a serem feitas.

Ao longo da descrição e análise dos instrumentos de direcionamento das demandas das cidades, percebeu-se como a GTF e a GAP puxaram as rédeas da participação dos governos locais durante todo o processo negociatório, atuando como facilitadoras do diálogo entre tomadores de decisão sobre os rumos da Habitat III e os diversos *stakeholders*. Embora sejam louváveis os esforços para organizar em um único fluxo organizacional as demandas das cidades perante os *decision-makers* na Conferência (sobretudo sob o aspecto do pragmatismo e viabilização prática), claramente existem limites significativos para tratar globalmente as temáticas urbanas sem a organização política das cidades ao redor do mundo em forma de alianças, especialmente considerando o fato de que nem todos os Estados prezaram pela participação de seus governos locais quando da conformação de suas posições nacionais a serem levadas e defendidas no evento. Ao falar em nome das cidades nos processos oficiais da Habitat III, a GTF se afirmou (e foi, de fato, legitimada pelas Nações Unidas) como a principal via de expressão das demandas dos governos locais perante o processo da Conferência, no entanto a forma como o processo foi definido dentro dessa Força Tarefa não é devidamente transparente para uma organização que se propôs a canalizar os *inputs* das cidades como um todo.

Nesse sentido, dentro da miríade de atores que se dizem membros da GTF (ver Figura 4 na página seguinte), não foi possível identificar quais deles tiveram peso determinante na elaboração dos documentos que eram colocados como *inputs* oficiais da *constituency* como um todo. O processo decisório interno à GTF parece ainda pouco transparente e a questão de como a representação se dá nos espaços de participação, com efeito, coloca-se como alvo de nossa problematização. Tal como destacam Gurza Lavalles, Houtzager e Castello (2006), essa problemática é bastante negligenciada no debate teórico sobre aprofundamento democrático no ambiente doméstico e, segundo nosso levantamento bibliográfico, praticamente inexistente no debate das relações internacionais. Embora a dificuldade de estabelecer pressupostos para o alcance da legitimidade da representação política nas instâncias participativas seja latente em razão de uma quantidade baixa de estudos que nos guiem com parâmetros teórico-conceituais, é possível identificar que na representação por *advocacy*, como é o caso apresentado das cidades perante o processo da Habitat III, a “[...] *representação legítima* requer uma *participação ativa* por parte dos indivíduos, grupos e organizações sociais” (LÜCHMANN, 2007, p. 165); assim como a garantia de exigências democráticas mínimas, como mecanismos de prestação de contas e sanção dentro dos próprios canais de participação (GURZA LAVALLES; HOUTZAGER;

CASTELLO, 2006). Com efeito, é necessária a consolidação de sinergias e responsabilidades entre representantes (i.e., redes de cidades) e representados (i.e., governos locais) para que a legitimidade e qualidade da representação sejam garantidas pela articulação da participação, o que não pareceu se concretizar de fato através do modelo institucional da GTF⁴⁴. Tal preocupação é ilustrada por Iris Marion Young (2006) na seguinte citação:

[representantes e representados] [...] precisam estar dispostos e aptos a mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de autorização quanto do de prestação de contas. Os representantes devem ouvir essas discussões públicas e as diversas demandas, permanecer conectados com os eleitores e expor as razões de suas ações e avaliações em termos que retomem aquelas discussões. Essa mobilização e essa conectividade podem ser promovidas ou obstadas pelo desenho das instituições representativas (YOUNG, 2006, p. 156).

Figura 3 - Membros da GTF⁴⁵

UCLG United Cities and Local Governments and its thematic commissions	UCLG-EURASIA Eurasian Section of UCLG
ICLEI Local Governments for Sustainability	UCLG-MEWA Middle East and West African Section of UCLG
AIMF International Association of Francophone Mayors	UCLG-NORAM North American Section of UCLG
ATO Arab Towns Organization	FLACMA Latin American Federation of Municipalities and Local Government Associations
CLGF Commonwealth Local Government Forum	UCLG-A African Section of UCLG
MERCOCIUDADES Network of cities of Mercosur	CUF Cités Unies France
Nrg4SD Network of Regional Governments for Sustainability	FOGAR United Regions Organization
METROPOLIS Metropolitan Section of UCLG	FMDV Global Fund for Cities Development
UCLG Regions UCLG Forum of Regions	PLATFORMA European platform of local and regional authorities for development
CEMR-CCRE Council of European Municipalities and Regions	C40 Cities Climate Leadership Group
UCLG-ASPAC Asia Pacific Section of UCLG	UCCI Unión de Ciudades Capitales Iberoamericana

Finalizamos o capítulo deixando claro que, embora suavizada, a sub-representação das cidades no processo decisório de normas que as afetam diretamente, como foi ao longo do processo da Habitat III, não foi mitigada. As ferramentas de

⁴⁴ Os encaminhamentos teóricos pensados por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) parecem ser úteis quando transpomos a lógica de seu pensamento para pensar o aprimoramento das estruturas de participação das cidades conforme previamente exposto. Segundo os autores, as práticas de representação virtual (isto é, a defesa de interesses que não autorizam essa defesa como é o caso do *advocacy*) “[...] podem se transformar em distintas modalidades de representação política ‘real’, se a envergadura por elas atingida as tornar objeto de pressão da sociedade, dos seus públicos, do Estado e dos seus próprios atores” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 95).

⁴⁵ Retirado de Global Taskforce for Local and Regional Governments (2016b, p. 7).

participação elaboradas tanto dentro dos Estados Nacionais pelos governos centrais, quanto nos espaços internacionais de tomada de decisão, foram fundamentais para a melhor inserção dos governos e autoridades locais na Conferência, no entanto acabaram esbarrando nas próprias lacunas institucionais internas desses grupos e na dificuldade marcante de exteriorizar suas demandas nos momentos mais decisivos do processo da Conferência, que não necessariamente são aqueles com maior atenção pública. Obviamente, nossa análise só pôde estar amparada nos documentos a que tivemos acesso. A respeito disso, o próprio fato dos processos internos ao Bureau nos momentos mais críticos (leia-se nos momentos de elaboração, pelos co-facilitadores, dos rascunhos da NAU que serviram de base para a inserção de *inputs*) não serem de amplo conhecimento dificulta que uma argumentação taxativa seja assumida sobre o grau em que a *constituency* das autoridades e governos locais chegou a determinar os termos presentes na NAU.

Em que pese tais dificuldades, há de se ressaltar o esforço institucional de se elaborar novas formas de engajamento *multistakeholder* nos processos da política internacional, aqui, especificamente, das Nações Unidas. Acima de tudo, há de se reconhecer a capacidade de gerar aprendizados positivos a partir da implementação desses mecanismos e das críticas que emergem a posteriori. Quando pensamos nos processos que estão por trás da tomada de decisão na política internacional e nos atores que neles participam, fica cada vez mais evidente a importância de ferramentas que efetivem a participação dos diversos setores que são – minimamente ou diretamente – afetados pelas decisões formuladas nesses espaços. Nesse sentido (e apesar das críticas) é importante prestigiar iniciativas como a da GAP, das Audiências Informais e de organização das cidades em redes conforme apresentado pela GTF, vislumbrando as possibilidades de aprimoramento delas. As propostas de coordenação institucional apresentada pela GAP para facilitar a implementação, acompanhamento e revisão da NAU após a Conferência Habitat III (GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS, 2016), envolvendo a criação de cinco novos mecanismos no Sistema ONU⁴⁶, sinaliza para as possibilidades frutíferas desse

⁴⁶ A justificativa apresentada pela GAP é a de que o mecanismo de coordenação (através de seus cinco órgãos interdependentes) aproveitaria o *momentum* de mobilização de diversos atores em decorrência do recém-concluído processo da Conferência Habitat III, para que os *stakeholders* da NAU estejam alinhados aos processos intergovernamentais nos processos de implementação, avaliação, monitoramento e revisão desta agenda. Os cinco órgãos corresponderiam, cada um, a um propósito específico: 1) plataforma de conhecimento (criação do International Multi Stakeholder Panel on Sustainable Urbanization); 2) braço de *advocacy* (estabelecimento do United Nations Multi Stakeholder Advisory Committee on Sustainable Urbanization); 3) laboratório de inovação institucional (formação do Partners' Lab for Urban Sustainability); 4) mecanismo de monitoramento e coleta de dados (criação do Partners' Dashboard for Sustainable

caminho, desde que contem com acompanhamento e monitoramento dos atores que inclusive participam e estão sendo representados nesses espaços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na introdução do seu livro “Global Cities, Governance and Diplomacy: The urban link”, Michele Acuto (2013) recorre a um fenômeno comportamental para iniciar o debate sobre o quanto as cidades ainda são negligenciadas nos estudos da política internacional. A autora narra o experimento do Gorila Invisível – teste formulado por dois pesquisadores da Universidade de Harvard que denota situações em que os indivíduos são incapazes de perceber transformações ou novos elementos no próprio contexto em que estão inseridos⁴⁷ – como analogia para destacar como o campo das Relações Internacionais tem sido exíguo em estudar as cidades como atores importantes para entender o jogo de poder no tabuleiro internacional. Segundo sua observação, e em referência ao célebre experimento psicológico, as cidades seriam o “gorila invisível” dos estudos das relações internacionais; isto é, embora componentes fundamentais da governança global nos dias atuais e importantes peças no amoldamento das dinâmicas políticas e econômicas globais, ainda assim “[...] international analysts cannot see them [cities] because they are entrusted with looking at players the discipline has traditionally assumed crucial in order to explain some of the machinations of the game of world politics” (ACUTO, 2013, p. 2).

Estamos vivendo uma era em que não só a urbanização tem se mostrado um fenômeno irreversível na história da humanidade, como também passa a ser examinada através de um viés mais otimista. Se por um bom tempo, a urbanização foi imaginada e conceituada como um processo a ser evitado (seja nas obras de ficção de Isaac Asimov ou Philip K. Dick, que retratavam um futuro distópico marcado pelo caos urbano, seja nas primeiras Resoluções das Nações Unidas que versavam sobre o tema dos assentamentos humanos), hoje há um consenso estabelecido entre as comunidades epistêmicas e os tomadores de decisão de que o crescimento das cidades e das populações urbanas devem ser encarados como oportunidades para se pensar as soluções de desenvolvimento sustentável.

O presente trabalho, ao longo de seus três capítulos, buscou estar inserido nesse ambiente propício de se pensar os desafios e oportunidades do urbano para contribuir com

⁴⁷ O experimento do Gorila Invisível, pensado por Christopher Chabris e Daniel Simons (2010), consistiu na apresentação de um vídeo no qual um grupo de pessoas repassava uma bola de basquete entre si e os voluntários que estavam assistindo a atividade deveriam contar o número de passes que estavam sendo realizados. Enquanto os jogadores trocavam passes, uma pessoa vestida de gorila caminhava pela quadra sem que a grande maioria dos voluntários do experimento percebessem sua presença. O experimento do Gorila Invisível é aplicado para explicar situações comportamentais denominadas de “cegueira intencional”, ou seja, a incapacidade de enxergar aquilo que se ignora.

os esforços – crescentes, mas ainda incipientes – de refletir sobre as cidades à luz da disciplina de Relações Internacionais. O enfoque escolhido foi abordar como esses atores são representados e participam da construção das normas internacionais que os afetam, tendo como referência a noção de déficit democrático. Longe de uma defesa ingênua pela retomada do internacionalismo das cidades que substituiria o padrão de nossas relações diplomáticas internacionais atuais, fortemente ancoradas na centralidade da soberania territorial dos Estados Nacionais, os argumentos aqui apresentados foram uma forma de ponderar sobre a legitimidade democrática das decisões formuladas nas instâncias globais tal como elas estão postas.

Embora possa ser tido como prescindível para alguns, discutir a devida participação e representação de atores nas normas internacionais que incidem sobre eles é essencial quando temos como elementos norteadores a preocupação com a legitimidade desses compromissos globais e as possibilidades deles serem traduzidos em políticas e ações concretas no nível nacional e local. Ainda que deliberadas por um único ator normativo, essas agendas, se bem internalizadas, irão inspirar políticas públicas que afetarão não somente o governo central que participou da negociação de seus termos, mas também governos locais e, em última instância, indivíduos de diversos setores. Lutar pela garantia de mecanismos institucionais que viabilizem a multiplicidade de atores e perspectivas nos espaços internacionais de tomada de decisão é, portanto, nosso ponto fundamental de partida.

Tomemos o caso brasileiro como nosso exemplo. É amplamente reconhecido que a ocorrência da Habitat II em 1996 influenciou a adoção de ferramentas legais para se pensar cidades mais justas e equilibradas: as discussões sobre a regulamentação do direito à moradia enquanto direito constitucional – fato que se concretizou no ano de 2000 – foram em grande medida impulsionadas pela adoção da Agenda Habitat após a Conferência Habitat II, que reconheceu essa questão. De forma semelhante, a aprovação do Estatuto das Cidades (2001) e a maior preocupação do Governo Federal em lidar de maneira mais sistemática com a temática urbana – que se traduziu na criação do Ministério das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades (2004) – dizem muito a respeito da importância de se discutir e encaminhar propostas sobre assentamentos humanos nos espaços internacionais. Melhor ainda se essas propostas forem discutidas levando em consideração a variedade de atores que estão na outra ponta do processo, sendo verdadeiramente afetados no nível local por aquilo que é decidido nas instâncias globais.

Mais importante do que as conclusões aqui delineadas, são os desdobramentos que podem vir a emergir a partir desse trabalho. Um dos pontos positivos do nosso objeto de pesquisa é o seu caráter multidisciplinar, o que certamente nos força a entrar em contato com áreas pouco exploradas no campo das Relações Internacionais e deixa a brecha para que discutamos a legitimidade democrática das decisões formuladas na política internacional a partir da contribuição de outras lentes disciplinares. Fomentar uma agenda de pesquisa sobre o déficit democrático das cidades na política internacional levando em conta novos elementos, como o debate geográfico sobre territorialidade e localidades, seria interessante para aprofundar os estudos sobre um tema que merece mais espaço nas agendas de Relações Internacionais.

ANEXOS

Anexo 1- Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁴⁸

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos

Objetivo 7. Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos (*)

Objetivo 14. Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

(*) Reconhecendo que a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima é o fórum internacional intergovernamental primário para negociar a resposta global à mudança do clima.

⁴⁸ Retirado de ONU (2015, p. 15).

REFERÊNCIAS

- ACUTO, Michele. **Global Cities, Governance and Diplomacy: The urban link**. New York: Routledge, 2013.
- AGNÉ, Hans. A Dogma of Democratic Theory and Globalization: Why Politics Need not Include Everyone it Affects. **European Journal of International Relations**, v. 12, n. 3, p. 433-458, 2006.
- ALKIMIM, Antonio Carlos. O paradoxo do conceito de representação política. **Teoria & Pesquisa (Revista de Ciência Política)**, v. 22, n. 1, p. 56-71, 2013.
- ALMEIDA, Debora C. Rezende de. **Repensando Representação Política e Legitimidade Democrática: entre a unidade e a pluralidade**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG).
- ALVES, José Augusto. **Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.
- AMEN, Mark et al. Sighting or Slighting Cities in International Relations. In: AMEN, Mark; TOLY, Noah; MCCARNEY, Patricia; SEGBERS, Klaus (orgs.). **Cities and Global Governance: New Sites for International Relations**. Farnham (UK): Ashgate Publishing Limited, 2011.
- ANTONUCCI, Denise et al. UN-Habitat: 3 décadas de atuação. **Arquitextos**, 107.01, ano 09, s.p., 2009.
- ARCHIBUGI, Danielle. Cosmopolitan Democracy and its Critics: A Review. **European Journal of International Relations**, v. 10, n. 3, p. 437-473, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise dos orçamentos participativos no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BÄCKSTRAND, Karin. Multi-stakeholder partnerships for sustainable development: rethinking legitimacy, accountability and effectiveness. **Environmental Policy and Governance**, v. 16, n. 5, p. 290-306, 2006.

BALBIM, Renato. Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais. In: BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. As interconexões entre o global e o local: governos subnacionais nas Relações Internacionais. **Estudos Internacionais**, v. 4, n. 1, p. 7-25, 2016.

BARBER, Benjamin. **If Mayors Ruled the World**: Dysfunctional Nations, Rising Cities. New Haven: Yale University Press, 2013.

BEITZ, Charles R. Global Political Justice and the “Democratic Deficit”. In: WALLACE, R. Jay; KUMAR, Rahul; FREEMAN, Samuel (orgs.). **Reasons and recognition**: essays on the philosophy of T. M. Scanlon. New York: Oxford University Press, 2011.

BELÉM LOPES, Dawisson. Polyarchies, competitive oligarchies or inclusive hegemonies? A comparison of 23 global intergovernmental organizations based on Robert Dahl’s political theory. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 4, p. 1233-1258, 2016.

BRASIL. **Habitat III Participa Brasil**. S.D. Disponível em: <http://www.participa.br/habitat/habitat-iii-participa-brasil#.WftYe49SzIU>. Acesso em: 02/11/2017.

CACCIA-BAVA, Silvio. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. São Paulo: Pólis, 2001.

CALLINICOS, Alex. Globalization, Imperialism and the Capitalist World System. In: HELD, David; MCGREW, Anthony (orgs.). **Globalization Theory**: approaches and controversies. Cambridge: Polity Press, 2007.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As Cidades como Atores Políticos. **Revista Novos Estudos**, n. 45, 1996.

CHABRIS, Christopher; SIMONS, Daniel. **The Invisible Gorilla**: Thinking Clearly in a World of Illusions. London: Harper Collins, 2010.

CITISCOPE. **Local government:** First reactions on the New Urban Agenda ‘zero draft’. 2016. Disponível em: <http://citiscopes.org/habitatIII/news/2016/05/local-government-first-reactions-new-urban-agenda-zero-draft>. Acesso em: 05/11/2017.

CLOS, Joan. **Joan Clos:** Statement by Dr. Joan Clos – United Nations Sustainable Development Summit 2015 [set. 2015]. New York. 2015 Disponível em: <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/10/Statement-ED-Joan-Clos-UN-SDGs-Summit.pdf>. Acesso em: 28/09/2017.

COHEN, Barney. Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability. **Technology in Society**, v. 28, p. 63-80, 2006.

CONSANI, Cristina Foroni. A democracia deliberativa habermasiana e o déficit de representatividade. **Revista dois pontos:**, v. 13, n. 2, p. 83-97, 2016.

COTTA, Maurizio. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CURTIS, Simon. Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order? **Millennium – Special Issue: For Failure and Denial in World Politics**, v. 44, n. 3, p. 1-20, 2016.

DAHL, Robert. Can international organizations be democratic? A skeptic’s view. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (orgs.). **Democracy’s Edges**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

DRYZEK, John. **Deliberative Democracy and Beyond:** Liberals, Critics, Contestations. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (orgs.). **Federalism and International Relations:** the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990.

FEHLING, M; NELSON, B; VENKATAPURAM, S. Limitations of the Millennium Development Goals: a literature review. **Global Public Health: An International Journal for Research, Policy and Practice**, v. 8, n. 10, p. 1109-1022, 2013.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Avanços e recuos na questão urbana rumo ao Habitat III. In: BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.

FRANCO, Karina Marzano. **Habitat III**: a Ascensão Irresistível das Cidades. Relatório – Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

FUKUDA-PARR, Sakiko; GREENSTEIN, Joshua; STEWART, David. How Should MDG Success and Failure be Judged: Faster Progress or Achieving the Targets? **World Development**, v. 41, p. 19-30, 2013.

FUKUYAMA, Francis. The end of history. **The National Interest**, v. 16 (summer ed.), p. 3-18, 1989.

GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS. **Partnerships for the New Urban Agenda**: A position paper of the General Assembly of Partners towards Habitat III. 28 p. 2016. Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/20160503-GAP_Partnerships-for-the-New-Urban-Agenda-2_90532.pdf. Acesso em: 31/10/2017.

GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS. **Constitution of the General Assembly of Partners (GAP)**. 23 p. 2017a. Disponível em: <http://generalassemblyofpartners.org/about-gap/constitution-and-by-laws/>. Acesso em: 31/10/2017.

GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS. **The Partner Constituent Groups (PGCs)**. 2017b. Disponível em: <http://generalassemblyofpartners.org/about-gap/partner-constituent-groups-pcgs/>. Acesso em: 31/10/2017.

GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS. **Towards Implementation**: GAP 2.0. 2017c. Disponível em: <http://generalassemblyofpartners.org/towards-implementation/>. Acesso em: 31/10/2017.

GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS. **Our Role in the New Urban Agenda**. 2017d. Disponível em: <http://generalassemblyofpartners.org/our-role-in-the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 31/10/2017.

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS. **Global Taskforce recommendations on the zero draft of the New Urban Agenda**: Issued

during the Local Authorities Hearings, New York, May 2016. 2016a. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Global-Task-Force.pdf>. Acesso em: 01/11/2017.

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS. **Local and Regional Governments – An organized constituency, ready to contribute**: The road towards sustainable development and Habitat III. New York: Global Taskforce/UN-Habitat, 2016b.

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS. **Statement of the Second World Assembly of Local and Regional Governments to the Third UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development**: 16th of October 2016, Quito, Equador. 2016c. Disponível em: https://www.congressreport2016.uclg.org/documents/statement_of_2nd_world_assembly_to_habitat_iii.pdf. Acesso em: 03/11/2017.

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS; UN-HABITAT; UNDP. **Roadmap for Localizing the SDGs**: implementation and monitoring at subnational level. 2016. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/biblioteca/Roadmap%20Localising%20SDG%20FINAL.pdf>. Acesso em: 01/10/2017.

GUPTA, Aarti; VAN ASSELT, Harro. Transparency in multilateral climate politics: Furthering (or distracting from) accountability? **Regulation and Governance**, online version (published online before inclusion in an issue), 2017. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rego.12159/full>. Acesso em: 31/10/2017.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, v. 67, p. 49-103, 2006.

HAAS, Peter. Addressing the Global Governance Deficit. **Global Environmental Politics**, v. 4, n. 4, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **The Divided West**. Cambridge: Polity Press, 2006.

HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia. In: HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2001.

HALL, Peter. **The World Cities**. New York: McGraw-Hill, 1966.

HANRIEDER, Wolfram. Dissolving international politics: reflections on the Nation-State. **The American Political Science Review**, v. 72, n. 4, p. 1276-1287, 1978.

HELD, David. **Democracy and the Global Order**: From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Stanford: Stanford University Press, 1995.

HELD, David; MCGREW, Anthony (orgs.). **Governing Globalization**. London: Polity Press, 2002.

HELD, David et al. **Global transformations**: politics, economics and culture. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HERRSCHEL, Tassilo; NEWMAN, Peter. **Cities as International Actors**: Urban and Regional Governance Beyond the Nation State. London: Palgrave Macmillan, 2017.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006. Acesso em: 25/09/2017.

HOCKING, Brian. **Localizing Foreign Policy**: non-central governments and multilayered diplomacy. New York: St. Martin's Press, 1993.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. A Summary Report of the Habitat III Informal Hearings with Local Authorities Associations. **IISD Reporting Services**, v. 231, n. 2, Friday, 20 may 2016. 2016a. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/enbplus231num2e.pdf>. Acesso em: 01/11/2017.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Highlights for Sunday, 16 October 2016**: 2nd World Assembly of Local and Regional Governments. 2016b. Disponível em: <http://enb.iisd.org/gtf/walrg/2016/>. Acesso em: 03/11/2017.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **World Summit of Local and Regional Leaders Highlights**: Friday, 14 October 2016 | Bogotá,

Colombia | Summary Highlights. 2016c. Disponível em:
<http://enb.iisd.org/uclg/2016/html/enbplus231num7e.html>. Acesso em: 03/11/2017.

IPEA. **Relatório Brasileiro para a Habitat III**. Brasília: ConCidades, Ipea, 2016.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 1977.

KLOPP, Jacqueline M.; PETRETTA, Danielle L. The urban sustainable development goal: Indicators, complexity and the politics of measuring cities. **Cities**, v. 63, p. 92-92, 2017.

KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. How to diagnose democratic deficits in global politics: the use of the ‘all-affected principle’. **International Theory**, v. 9, n. 2, p. 171-202, 2017.

KUPER, Andrew. **Democracy beyond Borders: Justice and Representation in Global Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 1, p. 63-93, 2009.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, p. 139-170, 2007.

MACDONALD, Terry. **Global Stakeholder Democracy: Power and Representation Beyond Liberal States**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia Participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, a. 45, n. 178, p. 181-193, 2008.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1977.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, p. 5-34, 1995.

MARIA, João Francisco Araújo. **Paradoxos da democracia e limites da representação eleitoral: como a sociedade civil pode ajudar a superá-los a partir do conceito de representação como *advocacy***. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife (PE).

MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **A participação dos governos locais na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) e seus desdobramentos internacionais e nacionais**. 2011. 140f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.

MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **Habitat III and how did human settlements became a global issue?** 2016. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?article=habitat-iii-and-how-did-human-settlements-became-a-global-issue-por-ana-carolina-evangelista-mauad>. Acesso em: 28/09/2017.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. Katál. Florianópolis**, v. 10, n. 2, p. 143-153, 2007.

METROPOLIS. **Habitat III Local Authorities Hearings**. 2016. Disponível em: <https://www.metropolis.org/agenda/habitat-iii-local-authorities-hearings>. Acesso em: 01/11/2017.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 51, ano 18, 2003.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo. **Lua Nova**, v. 100, p. 83-117, 2017.

MOOMAW, William R. et al. Sustainable Development Diplomacy: Diagnostics for the Negotiation and Implementation of Sustainable Development. **Global Policy**, v. 8, n. 1, p. 73-81, 2017.

MORENO, Eduardo López; WARAH, Rasna. Thirty Years of the Urban Agenda (1976 – 2006): what has been achieved? **Habitat Debate**, v. 12, n. 2, June 2006.

MOUFFE, Chantal. Democracy in a multipolar world. **Millennium**, v. 37, n. 3, p. 549-561, 2009.

MUGGAH, Robert; DE BOER, John. **The Fight for Sustainability Will be Won or Lost in Cities**. 2015. Disponível em: <https://unu.edu/publications/articles/sustainability-fight-won-or-lost-in-cities.html>. Acesso em: 29/09/2017.

OECD. **Glossary of Statistical Terms: Human Settlements**. 2001. Disponível em: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1266>. Acesso em: 30/09/2017.

ONU. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. 1976. Disponível em: http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf. Acesso em: 30/09/2017.

ONU. **Trabalhar com o ECOSOC**: um guia sobre o Estatuto Consultivo destinado às ONG. Nova York: Nações Unidas, 2011.

ONU. **Resolution adopted by the General Assembly: Implementation of the outcome of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and strengthening of the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)**. New York, 20 mar. 2013. 5 p. (United Nations, A/RES/67/216). 2013. Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/A_RES_67_216_2012_15170.pdf. Acesso em: 30/10/2017.

ONU. **Resolution adopted by the General Assembly on 27 December 2013: Implementation of the outcome of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and strengthening of the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)**. New York, 5 fev. 2014. 5 p. (United Nations, A/RES/68/239). 2014a. Disponível em: <http://undocs.org/A/RES/68/239>. Acesso em: 30/10/2017.

ONU. **Summary Compilation of Open Consultations, Side Events and Parallel Events During the days leading to the First Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development**. New York: United Nations, 2014b.

ONU. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030completoportugus12fev2016.pdf. Acesso em: 01/10/2017.

ONU. **New Urban Agenda**. 2016a. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>. Acesso em: 01/10/2017.

ONU. **Habitat III: Preparatory Process**. 2016b. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/preparatory-process>. Acesso em: 30/10/2017.

ONU. **Informal Hearings With Local Authorities Associations 16-17 May 2016, New York**. 2016c. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/preparatory-process/intersessional-process/16-17-may-informal-hearings-with-local-authorities-associations/>. Acesso em: 01/11/2017.

ONU. **Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2015 [on the report of the Second Committee (A/70/473)]**: Implementation of the outcome of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and strengthening of the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). New York, 17 fev. 2016. 22 p. (United Nations, A/RES/70/210). 2016d. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/210. Acesso em: 31/10/2017.

ONU. **ONU-Habitat**: Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 30/09/2017.

ONU-HABITAT. United Nations Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA). S.D. Disponível em: <https://unhabitat.org/unacla/>. Acesso em: 28/11/2017.

PADDISON, Ronan. **The fragmented state**: The Political Geography of Power. Oxford: Blackwell Publishers, 1983.

PAIVA, Luciana; SCOTELARO, Mariana. Novos atores no sistema internacional contemporâneo: as unidades subnacionais na nova geografia econômica transnacional. **Revista Fronteira**, v. 9, n. 17, p. 91-109, 2010.

PARNELL, Susan. Defining a Global Urban Development Agenda. **World Development**, v. 78, p. 529-540, 2016.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PEIRCE, Neal. **New General Assembly of Partners aims to broaden global focus on Habitat III**. 2015. Disponível em: <http://citiscopes.org/habitatIII/news/2015/04/new-general-assembly-partners-aims-broaden-global-focus-habitat-iii>. Acesso em: 31/10/2017.

PEREIRA, Alexsandro Eugenio. Democracia e instituições internacionais: as iniciativas de transparência do Conselho de Segurança da ONU e do Banco Mundial. In: 4º

ENCONTRO NACIONAL ABRI 2013, 4., 2013, Belo Horizonte. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG.

PEREIRA, Alexsandro Eugenio. A reforma do conselho de segurança e a “democracia global”. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – USP.

PEREIRA, Natasha Bachini. Representação e Democracia: algumas possibilidades de participação nas democracias contemporâneas. **Aurora: revista de arte, mídia e política**, v. 8, n. 24, p. 32-51, 2016.

PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. “Protagonismo dos Governos Locais na Conformação de Agendas da Política Internacional”. In: **Terceiro Seminário de Relações Internacionais da ABRI**, Florianópolis (SC), 2016.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, v. 67, p. 15-47, 2006.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representation and democracy: uneasy alliance. **Scandinavian Political Studies**. v. 27, p. 335-342, 2004.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PNUMA. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**: Declaração de Estocolmo. 1972. Disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.do. Acesso em: 30/09/2017.

POGGE, T; SENGUPTA, M. The Sustainable Development Goals as Drafted: nice idea, poor execution. **Washington International Law Journal**, v. 24; n. 3, p.1-17, 2015.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 219-249, 2016.

PRADO, Henrique. “A paradiplomacia no processo de integração regional - o caso do Mercosul”. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3, 2011, São Paulo.

Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – USP.

PRANDI, Daniela; MAXIMO, Lucas Moura; SILVA E LIMA, Marne Thereza de Lisieux. Corrigindo os rumos? Conflitos e contradições na conformação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. In: **Anais do II Seminário de Relações Internacionais da Faculdade ASCES**, 2015, Caruaru (PE). 2015. Disponível em: <http://repositorio.ascses.edu.br/handle/123456789/156>. Acesso em: 01/10/2017.

RESNICK, Philip. **Twenty-first century democracy**. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 1997.

ROBERTSON, Roland. Glocalization: Time–Space and Homogeneity–Heterogeneity. In: FEATHERSTONE, Mike; LASH, Scott; ROBERTSON, Roland (orgs.). **Global Modernities**. London: SAGE Publications, 1995.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio et al. **Sobre o lugar, o papel e a viabilidade de criação de uma entidade internacional de cidades no âmbito do Sistema das Nações Unidas**. Estudo exploratório (*discussion paper*) – BRI/UFABC, São Paulo, 2016.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros**. 2004. 255f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

ROSANVALLION, Pierre. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda, 2010.

ROSENAU, James. **Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROTH, Isabelle-Jasmin. **Just Cities: The World's Problems Need Urban Solutions**. Dialogue on Globalization – Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Sofia José. As Cidades como Atores das Relações Internacionais. In: MOITA, Luís (org.). **A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade**. Lisboa: OBSERVARE, 2017.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 1, p. 138-169, 2000.

SCHOLTE, Jan Aart. Reinventing Global Democracy. **European Journal of International Relations**, v. 20 n. 1, p. 3-28, 2014.

SCHRAMM, Luanda Dias. “Participação política, representação eleitoral e legitimidade democrática”. In: 1º Seminário Internacional de Ciência Política: Estado e Democracia em Mudança no Século XXI, 2015, Porto Alegre. **Anais...** Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

SCRUGGS, Gregory. **The drafters**: Meet the two women leading the Habitat III Bureau. 2016. Disponível em: <http://citiscopes.org/habitatIII/news/2016/01/drafters-meet-two-women-leading-habitat-iii-bureau>. Acesso em: 07/11/2017.

SCRUGGS, Gregory. **UPDATE**: U.N. General Assembly approves Habitat III rules, ending 8 months of limbo. 2015. Disponível em: <http://citiscopes.org/habitatIII/news/2015/12/update-un-general-assembly-approves-habitat-iii-rules-ending-8-months-limbo>. Acesso em: 04/11/2017.

SILVA, Denisson et al. Teoria Democrática Contemporânea: Modelo Democrático Competitivo e Modelo Democrático Popular. **Revista Em Tese**, v. 10, n. 1, p. 1-27, 2013.

SIPIONI, Marcelo Eliseu; SILVA, Marta Zorzal e. Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 21, n. 46, p. 147-158, 2013.

SMITH, Graham. **Democratic innovations**: designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOUSA, Rosângela Silva. **Uma investigação sobre as teorias da cidade mundial, cidade global, cidade pós-moderna e sua relação com a cidade de São Paulo**. 2008. 284f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY. **Global Democracy**. 2015.

Disponível em: <https://plato.stanford.edu/entries/global-democracy/>. Acesso em: 17/10/2017.

STASAVAGE, David. 'Open-Door or Closed-Door? Transparency in Domestic and International Bargaining. **International Organization**, v. 58, n. 4, p. 667–704, 2004.

SURI, Shipra Narang. **Presentation - The role of stakeholders towards (and beyond) Habitat III: Process, outcome and reflections on future partnerships**. 2016. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/22968Shipra.pdf>. Acesso em: 31/10/2017.

TATSCH, Ana Lúcia. A relevância do local: convergências e divergências entre as abordagens sobre aglomerações. **Economia e Sociedade**, v. 22, n. 2 (48), p. 457-482, 2013.

TELES, Vera S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. (org.). **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

UNDESA. **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights**. New York: United Nations, 2014. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf>. Acesso em: 27/09/2017.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **The Sustainable Development Goals: what local governments need to know**. 2015. Disponível em: https://www.uclg.org/sites/default/files/the_sdgs_what_localgov_need_to_know_0.pdf. Acesso em: 01/10/2017.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **World Assembly of Local and Regional Governments**. 2016. Disponível em: <https://www.uclg.org/en/media/news/world-assembly-local-and-regional-governments>. Acesso em: 03/11/2017.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, v. 67, p. 191-228, 2006.

VENTURA, Tiago. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. **Caderno EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 705-720, 2016.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

WORLD BANK. **Urban Development**: Overview. 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>. Acesso em: 27/09/2017.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Nova York: Oxford University Press, 2000.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, n. 67, p. 139-190, 2006.

ZÜRN, Michael et al. International Authority and its Politicization. **International Theory**, v. 4, n. 1, p. 69-106, 2012.